

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA"**

**Dipartimento di Scienze Giuridiche**

**Sezione di diritto pubblico**

**Dottorato di Ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale**

**XXV^ Ciclo – 2013**

***Il ruolo del Presidente della Repubblica nel procedimento  
legislativo e la sua evoluzione nella forma di governo  
parlamentare***

**TUTOR**

**Chiar.mo Prof. Gaetano Azzariti**

**DOTTORANDA**

**Dott. Francesca Chiarelli**

*Alla mia famiglia  
ed alla mia nuova famiglia*

## ***Indice***

Introduzione e scopo della ricerca	6
------------------------------------	---

### **CAPITOLO I – IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELL’ORDINAMENTO ITALIANO**

1. Premessa	13
2. L’antecedente storico-giuridico: il ruolo del Sovrano nel procedimento legislativo nell’esperienza statutaria	14
3. . La posizione costituzionale del Capo dello Stato nei lavori dell’Assemblea costituente	23
3.1. <i>La Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (“cd. Commissione Forti”)</i>	24
3.2. <i>La Commissione per la Costituzione (“La Commissione dei Settantacinque” e il Progetto di Costituzione)</i>	27
3.3. <i>Il dibattito in Assemblea Costituente</i>	34
4. La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica nell’ordinamento repubblicano, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013	46

### **CAPITOLO II - IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO**

1. I poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica con riferimento al procedimento legislativo. Premessa	58
2. L’autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa alle Camere	59
3. L’emanazione degli atti con forza di legge	74
4. La richiesta di riesame alle Camere	90
4.1. <i>La natura giuridica del potere di rinvio</i>	92
4.2. <i>L’estensione del controllo presidenziale</i>	97
4.3. <i>Dalle indicazioni teoriche desumibili dal modello alla loro applicazione pratica. Spunti riflessivi</i>	108
5. . La forma di governo parlamentare e la sua (ancora incompiuta) evoluzione: spunti problematici	115

## **CAPITOLO III - IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NEL CONCRETO SVOLGIMENTO COSTITUZIONALE**

Introduzione	130
1. La Presidenza Pertini: tra messaggi formali ed esternazioni informali	
1.1. <i>Premessa</i>	137
1.2. <i>Le richieste di riesame alle Camere</i>	141
1.3. <i>Gli interventi in via informale come forma di collaborazione con il Governo</i>	146
1.4. <i>Gli interventi sui decreti legge</i>	150
1.5. <i>Il potere di esternazione e i suoi riflessi sulla produzione normativa</i>	152
2. La Presidenza Cossiga: un nuovo corso nell'esercizio dei poteri formali	
2.1. <i>Premessa</i>	158
2.2. <i>La prima parte del settennato ed i rinvii per mancata copertura finanziaria</i>	163
2.3. <i>La seconda parte del settennato</i>	166
2.3.1. <i>Il primo caso di rinvio di una legge di conversione di un decreto legge</i>	166
2.3.2. <i>Il rinvio ed i motivi "ordinamentali"</i>	175
2.3.3. <i>Il conflitto con il Parlamento: i rinvii a Camere sciolte</i>	190
2.3.4. <i>Osservazioni conclusive anche alla luce di altre forme di intervento presidenziale sulla produzione normativa</i>	197
3. La Presidenza Scalfaro: un ritorno ad un'interpretazione meno estensiva dei poteri formali	
3.1. <i>Il mutato scenario politico- istituzionale e la crisi del sistema partitico</i>	205
3.2. <i>Gli interventi sull'attività legislativa del Parlamento</i>	208
3.3. <i>Gli interventi sull'attività normativa del Governo</i>	218
3.4. <i>Osservazioni conclusive sull'incidenza della "crisi politico-istituzionale" sull'esercizio dei poteri presidenziali</i>	220
4. la Presidenza Ciampi: il rinvio e la tutela delle minoranze	
4.1. <i>Premessa</i>	223
4.2. <i>La moral suasion durante la fase di formazione della legge</i>	231
4.3. <i>I rapporti con l'Esecutivo e l'importanza politica delle leggi rinviare</i>	244
4.4. <i>Il rinvio e la tecnica legislativa</i>	264
4.5. <i>I mancati "doppi" rinvii: spunti di riflessione</i>	276
5. La Presidenza Napolitano tra moral suasion e promulgazioni con "motivazione contraria"	
5.1. <i>Premessa</i>	288

5.2. <i>L'anticipazione del controllo presidenziale</i>	295
5.2.1 <i>Il riconoscimento del potere presidenziale di persuasione nella Sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013</i>	295
5.2.2. <i>Alcuni significativi casi di esercizio di moral suasion</i>	297
5.3. <i>Quando la moral suasion non è sufficiente: il rinvio e il rifiuto di emanazione</i>	318
5.4. <i>Le promulgazioni con rilievi</i>	326
5.5. <i>Le leggi di conversione dei decreti legge: l'esclusione della promulgazione parziale, il rispetto dei presupposti costituzionali e la giurisprudenza costituzionale</i>	337
5.6. <i>L'invito a legiferare: il caso della riforma della legge elettorale</i>	349
Considerazioni conclusive	354
Indice generale degli autori e delle opere citate	375

### ***Introduzione e scopo della ricerca***

Il tema del ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo e la sua evoluzione nell'attuale forma di governo richiede, *in primis*, di delineare la figura presidenziale e collocarla nell'ambito del sistema parlamentare "ideato" dai Costituenti.

Nei sistemi parlamentari, il Capo dello Stato può infatti assumere ruoli politico-costituzionali differenti, che oscillano tra i due estremi dell'organo di garanzia costituzionale e dell'organo governante. In estrema sintesi, secondo la prima ricostruzione, il Presidente della Repubblica dovrebbe restare rigorosamente estraneo alle scelte che riguardano la funzione di indirizzo politico di cui sono titolari i partiti politici (articolo 49 Cost.), il Parlamento ed il Governo (articolo 94 Cost.). La seconda prospettiva amplia invece la sfera di intervento del Presidente della Repubblica, il quale dovrebbe assumere il ruolo di decisore politico di ultima istanza tutte le volte in cui il sistema partiti-Parlamento-Governo non sia in grado di operare.

Sul presupposto che la diversità del ruolo del Presidente della Repubblica trova ragione nel diverso assetto costituzionale previsto nella Carta fondamentale, appare interessante, ai fini del presente studio, ricostruire le diverse posizioni che si sono delineate e in qualche modo contrapposte in seno all'Assemblea Costituente. Non può non rilevarsi, infatti, come l'affermarsi della forma di governo repubblicana abbia determinato un profondo mutamento del ruolo costituzionale del Capo dello Stato rispetto al modello statutario ed alla prassi che ne era seguita.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sebbene la ricostruzione del ruolo del Re nel periodo statutario rivesta un interesse essenzialmente storico, si deve rilevare che alla chiara enunciazione delle norme dello Statuto, frutto del "...*compromesso fra il principio*

Ad una ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente ed, in particolare, della Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75, che consentirà di comprendere non solo la genesi del titolo secondo della seconda parte della Costituzione, ma anche la scelta di fondo sulla forma di governo adottata, si affiancherà una breve ricostruzione dottrinarica dei modelli di riferimento per i Costituenti.

Tuttavia, come si cercherà di mettere in luce nella seconda parte della ricerca, l'esperienza degli oltre sessanta anni di vita degli istituti repubblicani ha insegnato che il diverso atteggiarsi dei Presidenti della Repubblica è dipeso in larga parte dal contesto storico-istituzionale nei quali essi si sono trovati ad operare e dalle *“molteplici sollecitazioni provenienti dal sistema politico e costituzionale”*<sup>2</sup>

Le norme della Costituzione che attengono all'istituto del Presidente della Repubblica sono infatti sufficientemente chiare e precise, ma alcune di esse contengono margini piuttosto ampi di elasticità, che rendono indispensabile una integrazione proveniente dalla prassi. Tale duttilità ha permesso una pronta risposta agli impulsi derivanti dalla realtà politico sociale ed ha determinato una diversa interpretazione del ruolo presidenziale da parte dei Capi dello Stato che si sono avvicendati: i Presidenti che si sono succeduti in più di sessant'anni di vita repubblicana hanno modulato l'esercizio delle loro attribuzioni, assumendo il ruolo che, in quel particolare periodo vissuto dalla Repubblica, era richiesto dalle esigenze di equilibrio della vita politica ed istituzionale, *“ora*

---

*monarchico-tradizionale ed il principio democratico-rappresentativo della comunità popolare”* (Emilio Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Bocca, Torino, 1922) ha fatto seguito una prassi applicativa dello Statuto che ha dato vita ad una forma di monarchia costituzionale rappresentativa di tipo parlamentare.

<sup>2</sup> Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari, 1985, p. VII. Nell'Introduzione, gli Autori rilevano come, pur non essendo la figura del Capo dello Stato, in *“completa balia della casualità storica o delle particolarità empiriche dei singoli sistemi politici e costituzionali”*, tuttavia, *“per comprendere le sue “leggi di evoluzione”, occorre analizzare il complesso degli elementi rilevanti nel loro movimento storico ed enucleare da esso i principi invarianti che spingono in una direzione o nell'altra”*.

*accentuando i compiti di garanzia, ora quelli di attivazione e di impulso, ora i collegamenti e raccordi tra i poteri, ora la sintonia con l'opinione pubblica"*<sup>3</sup>.

D'altronde, che la disciplina relativa al ruolo ed al complessivo regime del Capo dello Stato sia rimasta, nel testo costituzionale, *"allo stadio di un abbozzo"*<sup>4</sup>, è stato autorevolmente giustificato dalla necessità di garantirne l'adattarsi a *"nuovi bisogni"*<sup>5</sup>.

Come rilevato in dottrina<sup>6</sup>, la *"figura"* dipende in larga misura dal *"ruolo"* che il singolo Presidente, con la sua personalità, e la sua sensibilità politico-istituzionale saprà svolgere nel *"quotidiano fluire della vita politica della nazione"* ma ancor di più dalle reazioni degli altri soggetti politici.

In definitiva, il ruolo che svolge il Presidente della Repubblica, non dipende soltanto dalla disciplina costituzionale, ma anche dai caratteri del sistema politico. Come ricordava Carlo Esposito, *"spesso i testi costituzionali sul Capo dello Stato sono oscuri, e perciò passibili di molte interpretazioni"*<sup>7</sup>: proprio questa flessibilità ha consentito ai Capi dello Stato di estendere o limitare l'esercizio dei propri poteri, a seconda dei mutamenti della forma di governo che sono intervenuti nel corso dell'ultimo ventennio.

Pertanto, nell'analisi delle Presidenze che si sono succedute, particolare attenzione sarà posta al sistema di governo ed alle sue modificazioni: la

---

<sup>3</sup> Così si è rivolto Antonio Maccanico, allora Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, ai partecipanti al convegno nazionale di studio sulla figura ed il ruolo del Capo dello Stato nel nostro ordinamento, promosso dall'Università di Messina nel 1984.

<sup>4</sup> L'espressione è di Livio Paladin, *Presidente della Repubblica* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 171.

<sup>5</sup> Così Vittorio Emanuele Orlando, nel corso della seduta dell'Assemblea costituente del 23 ottobre 1947: *"Le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi, non per atti di una volontà, capace, libera...Tutta la storia delle Costituzioni dimostra che sono i popoli nella loro storicità che le formano e il costume che le consacra"*.

<sup>6</sup> Gaetano Silvestri, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), a cura di Gaetano Silvestri, Giuffrè, Milano, 1985, p. 8.

<sup>7</sup> Carlo Esposito, (voce) *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1960, vol. VI, p. 228, ora in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di Damiano Nocilla, Giuffrè, Milano, 1992, p. 12.



ricostruzione che verrà operata tenterà di mettere in evidenza come le modificazioni tacite (ovvero a Costituzione invariata) della forma di governo hanno inciso sul sistema dei partiti, determinando l'affermarsi di un sistema tendenzialmente bipolare, la nascita delle coalizioni e quindi un diverso atteggiarsi in Parlamento tra area di maggioranza ed area di opposizione.

L'evoluzione della forma di governo ha tuttavia determinato un'evoluzione del "modello" presidenziale previsto in Costituzione: quest'ultimo, infatti, seppur non mutato nei tratti essenziali, sembra essersi colorato di nuove valenze. E' possibile sin d'ora anticipare che si è andata riaffermando una concezione garantistica del ruolo del Presidente della Repubblica, pur accompagnata da una certa evoluzione, suggerita soprattutto dalla prassi, che andrà messa in luce.<sup>8</sup>

Negli ultimi anni, si è in effetti assistito ad un *"progressivo espandersi, un progressivo ampliarsi degli spazi e della collocazione attiva ed autonoma del Presidente della Repubblica"*<sup>9</sup>. Ciò è dipeso appunto dalla crisi del sistema politico-istituzionale, culminata nella fine dei governi multipartitici formati dopo i risultati elettorali: si è aperto dunque un nuovo scenario in cui i partiti politici si sono trovati a confrontarsi con "regole del gioco" diverse, le cui caratteristiche andranno evidenziate.

La ricostruzione del ruolo assunto dai Presidenti della Repubblica ed i rapporti che questi ultimi hanno intrattenuto ed intrattengono tuttora con gli altri organi istituzionali verrà analizzata, nel capitolo secondo, in relazione alla funzione che il Capo di Stato ricopre nel processo di formazione delle leggi,

---

<sup>8</sup> Come rilevato da Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, in *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., pp. 286-287, nel periodo della "stabilizzazione democratica" che ha avuto inizio dalla metà circa degli anni Settanta, *"...le 'istituzioni dell'unità' - cioè quegli organi, come la presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale, il cui compito è quello di favorire o di determinare momenti di unità all'interno delle dinamiche pluralistiche - assumono dimensioni comportamentali e valenze politiche nuove o, comunque, diverse da quelle possedute nel passato"*.

<sup>9</sup> Gaetano Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 424.

ovvero attraverso l'esercizio dei poteri di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa, di emanazione di decreti legge e decreti legislativi e la richiesta di riesame alle Camere.

Si è ritenuto opportuno ricostruire il ruolo del Capo dello Stato a partire dalla Presidenza Pertini, in quanto come verrà precisato nel prosieguo del lavoro, ha operato in un contesto generale<sup>10</sup> che ha inciso in maniera rilevante sul modo di utilizzo degli strumenti formali ed informali, sull'atteggiarsi del ruolo presidenziale e sui rapporti con gli altri organi costituzionali.

Occorre, tuttavia, ridimensionare sin d'ora gli elementi di discontinuità che sembrano aver contraddistinto la Presidenza Pertini, in quanto seppur presenti, sembrerebbero da ricondurre, come si tenterà di dimostrare, nel solco della continuità tracciata dai suoi predecessori.

Diversamente, la Presidenza Cossiga ed, in particolare, la sua seconda parte ed il settennato di Scalfaro hanno operato in un sistema politico caratterizzato da una profonda crisi: come verrà messo in luce soprattutto attraverso l'analisi della prassi, seppur con modalità diverse, l'ingerenza esercitata dai Presidenti Cossiga e Scalfaro sull'attività parlamentare è risultata particolarmente incisiva.

Al fine di verificare quanto ci si è proposti con questo studio ovvero se, a fronte dell'evoluzione in senso maggioritario del sistema parlamentare, il ruolo presidenziale di garante dell'ordinamento abbia subito delle trasformazioni o, semplicemente, si sia connotato di nuove attribuzioni, occorrerà ripercorrere

---

<sup>10</sup> Come è stato ben sintetizzato da Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno, cit., p. 83, il contesto generale nel quale ha operato la Presidenza Pertini è largamente noto: "isterilimento della capacità progettuale dei partiti, irriducibile conflittualità interna alla coalizione di maggioranza, aggravata da momenti di acuta tensione con l'opposizione, frantumazione dell'azione dell'esecutivo in una molteplicità di linee fra loro non conciliabili, grave scollamento fra società e istituzioni".

l'esperienza della Presidenza Ciampi e dell'ancora in corso Presidenza Napolitano.

Da ultimo, al fine di verificare se e in quale misura sia intervenuta un'evoluzione del ruolo presidenziale appare interessante ricostruire la prassi dei Capi dello Stato che si sono succeduti: verrà in luce una caratteristica comune degli "inquilini del Quirinale" ovvero quella di affiancare l'uso di strumenti "formali" costituzionalmente previsti, a modalità di intervento del tutto informali. In questi casi è tuttavia difficile valutare "*se e come un generico ed informalissimo potere di influenza*"<sup>11</sup> sia stato eventualmente esercitato dal Presidente della Repubblica (in particolare in caso di "minaccia di rinvio" di leggi in fase di approvazione in Parlamento e suscettibili di essere giudicate illegittime o, cosa ancor più delicata, inopportune).

In conclusione, si tenterà di verificare se l'affermarsi di un sistema tendenzialmente bipolare che ha di fatto reso più incisivo il ruolo del Governo nel sistema normativo (soprattutto attraverso l'utilizzo di decreti delegati e di decreti legge, spesso abbinati, in sede di conversione, a maxi-emendamenti sui quali viene posta la questione di fiducia, mettendo in crisi quella centralità del Parlamento nel processo decisionale che aveva caratterizzato la vita istituzionale italiana per oltre quarant'anni), abbia determinato un ruolo maggiormente attivo e di intervento del Presidente della Repubblica e se tale ruolo sia stato esercitato anche attraverso strumenti diversi rispetto a quelli "formali" previsti dal testo costituzionale.

Non è casuale, infatti, che proprio negli ultimi anni si è registrata una "stagione di rinascita" degli studi dedicati alla figura e al ruolo esercitato nel sistema costituzionale dal Presidente della Repubblica: tale rinnovato interesse

---

<sup>11</sup> Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 92-93.

della dottrina, attraverso studi dedicati e convegni<sup>12</sup> è significativo del delicato ruolo svolto dal Capo dello Stato nel procedimento legislativo, nell'ambito della dialettica con Parlamento e, soprattutto, Governo.

---

<sup>12</sup> Nell'ultimo biennio si sono tenuti due convegni incentrati sul ruolo del Capo dello Stato (rispettivamente, a Messina – Siracusa il 19-20 novembre 2010 e presso la Luiss di Roma il 26 novembre 2010). Sulla rinnovata attenzione della dottrina al tema del ruolo del Presidente della Repubblica, si rimanda a Davide Galliani (autore della monografia *Il Capo dello Stato e le leggi*, Giuffrè, Milano, 2011), *I giuristi e il ruolo del Capo dello Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 15 luglio 2011.

## **Capitolo I – Il Presidente della Repubblica nell’ordinamento italiano**

**1. Premessa; 2. L’antecedente storico-giuridico: il ruolo del Sovrano nel procedimento legislativo nel sistema risultante dallo Statuto Albertino; 3. La posizione costituzionale del Capo dello Stato nei lavori dell’Assemblea costituente; 3.1. La Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (“cd. Commissione Forti”); 3.2. La Commissione per la Costituzione (“La Commissione dei Settantacinque” e il Progetto di Costituzione); 3.3. Il dibattito in Assemblea costituente; 4. La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica nell’ordinamento repubblicano, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013**

### ***1. Premessa***

La prima parte della ricerca sarà incentrata sulla ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale attraverso un’analisi delle disposizioni costituzionali che ne tratteggiano la figura, sin dalla loro genesi. Appare preliminare comprendere il disegno costituzionale entro cui vanno iscritti la natura ed il ruolo presidenziale, per verificare, nella parte centrale del lavoro, se, in quale misura e con quali modalità le trasformazioni politiche e istituzionali abbiano influenzato il ruolo del Capo dello Stato, con particolare riferimento al procedimento legislativo.

Come si evince dagli interventi in seno all’Assemblea Costituente e dalle discussioni nella Seconda Sottocommissione, la scelta della collocazione istituzionale del Presidente della Repubblica e, quindi, dell’estensione dei poteri ad esso attribuiti e, per quanto di interesse ai fini del presente studio, di quelli inerenti il controllo sulle leggi, ha rappresentato una questione essenziale per la costruzione e la caratterizzazione della nascente Repubblica parlamentare.

D'altro canto, prima di addentrarci in questa analisi, va ricordata la scarsità delle fonti normative che regolano la materia: la Costituzione dedica infatti al Capo dello Stato un ristretto numero di articoli e non sono presenti altre leggi costituzionali o ordinarie che disciplinano e regolano l'attività dell'organo presidenziale. Né, tantomeno, i lavori dell'Assemblea costituente hanno offerto un approfondito e articolato dibattito sul tema.

Come verrà messo in luce, tale quadro incerto e vago ha consentito ai Presidenti della Repubblica di adattare il proprio ruolo ai caratteri della forma di governo che di volta in volta emergevano: pertanto, come già ricordato, il dato letterale andrà esaminato di pari passo con l'analisi della prassi.

Potrebbe apparire poco utile analizzare i lavori preparatori dell'Assemblea costituente in considerazione del fatto che, spesso, la prassi ha colorato di nuove valenze la lettera del testo costituzionale: invero, la valutazione storica del modello costituzionale può offrire uno strumento di orientamento per la ricostruzione del concreto ruolo presidenziale assunto e per affrontare le problematiche ad esso connesse emerse nel concreto svolgimento della vita repubblicana.

## ***2. L'antecedente storico-giuridico: il ruolo del Sovrano nel procedimento legislativo nell'esperienza statutaria***

La profonda trasformazione della posizione giuridica del Capo dello Stato determinata dall'avvento della Costituzione, rispetto alla disciplina della figura regia contenuta nello Statuto Albertino, ha rappresentato una ovvia e necessaria conseguenza del mutamento istituzionale del nostro ordinamento a seguito dell'affermazione referendaria della Repubblica.

L'adozione della forma repubblicana ha comportato una diversa organizzazione dei poteri e degli organi che esercitano la sovranità, che sembra aver attenuato il ruolo svolto, nell'ambito del procedimento legislativo, in vigore dello Statuto, dal Re; d'altro canto, non può non rilevarsi come dai lavori dell'Assemblea costituente sia emerso un nuovo e diverso ruolo del Presidente della Repubblica rispetto alla figura regia delineata dallo Statuto con particolare riferimento al coinvolgimento nel procedimento legislativo.

E' possibile sin da ora anticipare che i Costituenti, dopo ampi dibattiti, hanno deciso di non attribuire al Presidente della Repubblica né il potere di sanzione né il diritto di iniziativa, che, in vigore dello Statuto avevano garantito al Re una certa partecipazione, per lo meno formale, al procedimento legislativo. Tale scelta non deve essere ritenuta un mero "depotenziamento" del ruolo presidenziale: dai lavori è infatti emersa una profonda trasformazione dell'istituto, che ha delineato una posizione tutta nuova per il Capo dello Stato all'interno della neonata repubblica.<sup>13</sup>

Pertanto, l'analisi della collocazione istituzionale del Capo dello Stato non può che avere inizio da una breve osservazione dell'esperienza statutaria, che ha rappresentato il modello che i Costituenti si sono trovati dinanzi in sede di lavori dell'Assemblea e, nello specifico, della posizione complessiva spettante al Re, quale si era affermata nella fase più matura dell'evoluzione costituzionale del Regno.

E' opportuno sin d'ora precisare che alle attribuzioni formali che garantivano una intensa partecipazione del Re alla funzione legislativa, non ha corrisposto

---

<sup>13</sup> Per un'analitica ricostruzione dell'evoluzione della figura del Capo dello Stato, si rinvia a Serio Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 1-76. In particolare, l'A. rileva che "...la realtà ed il fatto di una trasformazione di notevole rilievo nella posizione di forza del Capo dello Stato, comparata a quella del precedente ordinamento statutario, varranno anche a convincere dell'erroneità di una svalutazione dell'istituto, quale potrebbe essere suggerita da una affrettata, e non riposata, considerazione" (p. 4).

un sostanziale esercizio effettivo delle stesse: infatti, come verrà precisato nel prosieguo del paragrafo, soprattutto nell'ultimo periodo di vigenza dello Statuto, si era andata affermando una diversa interpretazione del potere di sanzione da parte del Re.

L'ordinamento albertino si configurava come "dualista" in quanto si reggeva su due "*punti di forza*"<sup>14</sup> che, di fatto, esercitavano la sovranità ovvero il Re ed il Parlamento. Tale dualismo appariva evidente con riferimento al procedimento di formazione delle leggi: l'art. 3 dello Statuto prevedeva infatti che "*Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati*".

Pertanto, proprio con riferimento al procedimento legislativo, viene in evidenza la sintesi, il "*compromesso*"<sup>15</sup> realizzato tra il principio monarchico ed il principio rappresentativo sul quale si basa l'intera impalcatura costituzionale dello Statuto: il Re partecipa al procedimento di formazione delle leggi, ne è parte assieme alle due Camere.

Logico corollario e conseguenza del principio di diretta partecipazione del Re al procedimento legislativo sancito dall'art. 3 sono le previsioni di cui agli artt. 7 e 55 che, rispettivamente, prevedevano che "*Il Re solo sanziona e promulga le leggi*", e che "*Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte, che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione, e poi presentata alla sanzione del Re*".

---

<sup>14</sup> L'espressione "*punti di forza*" intesa come cardini della forma di governo ed organi di esercizio della sovranità, è utilizzata da Serio Galeotti, op. cit., p. 11.

<sup>15</sup> L'espressione è di Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 115 il quale ritiene che l'art. 3 dello Statuto consenta di collocare il Re tra i soggetti del procedimento legislativo: "*Il Re è parte del potere legislativo, lo esercita collettivamente con le due Camere, è il terzo ramo del Parlamento*".



Lo Statuto prevedeva quindi che un progetto di legge, per divenire legge, fosse sottoposto sia all'approvazione delle Camere sia alla sanzione da parte del Re: l'approvazione parlamentare e la sanzione regia rappresentavano due strumenti, *“diversi nello svolgimento ma identici nel contenuto”*,<sup>16</sup> di partecipazione al procedimento legislativo.

L'equiparazione del Re alle due Camere<sup>17</sup>, in quanto entrambi soggetti protagonisti del procedimento legislativo, trova conferma nella disposizione dell'art. 56 il quale, prevedendo che *“Se un progetto di legge veniva rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere riprodotto nella stessa sessione”*, aveva finito per “statutizzare”, garantendogli un'espressa copertura costituzionale, la possibilità per il Re di rifiutare la sanzione ad un progetto di legge approvato dalle Camere. Pertanto, per espressa previsione statutaria, il Re poteva rifiutare di sanzionare un progetto di legge, impedendo così non solo al progetto di diventare legge, ma anche al Parlamento di ripresentare il medesimo progetto nella stessa sessione.

Le norme appena richiamate consentono di comprendere appieno il delicato ruolo che formalmente lo Statuto albertino attribuiva del Re con le leggi: in caso di apposizione di sanzione, l'intervento del Re concorreva sotto un profilo giuridico a perfezionare un progetto di legge, facendolo divenire legge; in caso di rifiuto, alla conseguenza giuridica del mancato perfezionamento del progetto

---

<sup>16</sup> Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 118 il quale rileva come la sanzione regia sia la trasposizione nell'ordinamento sardo-piemontese del modello del *“Royal Assent”* inglese, dal quale ne aveva mutuato le caratteristiche: la sanzione poteva infatti intervenire soltanto a seguito dell'approvazione parlamentare e poteva essere data o rifiutata su tutto il progetto di legge in quanto il Sovrano non poteva sanzionare singole parti del progetto e rifiutare la sanzione ad altre.

Tale aspetto verrà ripreso nel capitolo III, con riferimento alla possibilità di un rinvio parziale di una legge, escluso, da ultimo dal Presidente Napolitano nella lettera del 23 febbraio 2012 trasmessa ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio.

<sup>17</sup> Ovviamente l'equiparazione del Re alle Camere veniva realizzata solo con riferimento al rapporto tra il Re e le leggi in quanto, a livello di forma di governo, la monarchia costituzionale pura determinava una evidente supremazia del Sovrano che vedeva assorbito nella propria persona il potere esecutivo.

approvato dal Parlamento in legge, si accompagnavano importanti riflessi di natura politica.

Tuttavia, per l'ipotesi di rifiuto di sanzione, lo Statuto non prevedeva né il termine entro cui esercitarlo né la forma. Con riferimento alla forma, la mancata previsione dello strumento del messaggio alle Camere è evidentemente conseguenza della posizione costituzionale del Re, la cui persona sacra, inviolabile ed irresponsabile, non poteva confrontarsi con le Camere.

Relativamente alla mancata previsione di un termine certo entro cui esercitare la sanzione, non può non rilevarsi come la possibilità per il Re di non rendere pubblico il suo rifiuto di sanzione semplicemente omettendo di prendere qualsiasi decisione, di fatto “congelando” il provvedimento approvato dal Parlamento, avrebbe potuto consentire al Re un incisivo controllo dell'attività legislativa.<sup>18</sup>

Le conseguenze nei lavori parlamentari che derivavano dalla mancanza di indicazione di un termine certo entro cui concedere la sanzione ovvero rifiutarla vennero in risalto in relazione ad alcuni casi in cui la sanzione regia intervenne dopo diversi mesi dall'approvazione parlamentare. A prescindere dal caso di specie, non di particolare interesse<sup>19</sup>, a venire in rilievo era il nodo problematico sulla tempistica della decisione del Re di consentire o meno il perfezionamento di un progetto di legge e i suoi riflessi giuridici e politici.

La questione venne risolta pochi anni dopo l'entrata in vigore dello Statuto, con l'approvazione della legge n.1731/1854, il cui art. 3 consentiva di risolvere, in via legislativa, una questione che, evidentemente, Sovrano e Camere non erano

---

<sup>18</sup> La mancata previsione di un termine entro cui sanzionare la legge rappresentava un ulteriore indice di completa equiparazione tra decisione regia e decisione delle Camere: come il Re, infatti, anche le Camere non erano tenute ad esaminare la legge approvata dall'altro ramo del Parlamento.

<sup>19</sup> Le legge in questione riguardava l'alienazione della parte ancora disponibile delle rendite.

riusciti a definire con altre modalità<sup>20</sup>. La norma approvata andava ad integrare lo Statuto, prevedendo un termine certo entro cui il Re avrebbe dovuto apporre la sanzione ovvero prima dell'apertura della sessione parlamentare immediatamente successiva a quella in cui le leggi stesse erano state votate. Non può non rilevarsi come le Camere avessero in questo modo trovato una soluzione ad una lacuna dell'ordinamento, condivisa dal Re, il quale non fece mancare la propria sanzione alla legge in questione.<sup>21</sup>

Accanto all'istituto della sanzione, lo Statuto albertino prevedeva la partecipazione del Sovrano all'esercizio del potere legislativo attraverso la proposizione delle leggi: secondo l'art. 10, infatti, la proposizione delle leggi appartiene soltanto al Re ed a ciascuna delle due Camere. Il rilievo che ebbe questa attribuzione lo si deduce *a contrario* dallo scarso numero, come già rilevato, di rifiuti di sanzione regia: in vigore dello Statuto la sanzione è stata negata solo in tre casi non perché il Re non esercitasse più alcuna influenza nel procedimento legislativo, ma in quanto il Sovrano interveniva in modo rilevante all'inizio del procedimento, in sede di proposizione.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> All'interno della Camera, due erano gli orientamenti sulla questione. Parte dei deputati riteneva che la soluzione al problema fosse da rinvenire nell'art. 3 dello Statuto: l'esercizio collettivo del potere legislativo da parte del Re e delle due Camere era da intendersi come esercizio contemporaneo delle tre volontà concorrenti nella formazione della legge. Altri ritenevano, invece, che non fosse possibile attribuire all'espressione "collettivamente" il significato di "contemporaneamente".

Nonostante la diversità di vedute, la Camera approvò una risoluzione con cui veniva considerata irregolare la sanzione e la successiva promulgazione in pervenuta trascorsi due mesi dall'approvazione parlamentare. Tale risoluzione non rappresentava tuttavia lo strumento giuridico necessario per risolvere la questione, in assenza di una libera volontà del Sovrano di conformarsi ad essa.

<sup>21</sup> Da ultimo, appare interessante sottolineare un aspetto di natura procedurale: dall'entrata in vigore dello Statuto e sino all'approvazione del decreto Zanardelli n. 466/1901, l'ampiezza del potere del Re di proposizione legislativa non incontrava alcun limite. Con il citato r.d. Zanardelli veniva, invece, sancita, la regola della necessaria previa deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri di tutti i disegni di legge da presentare alle Camere. Ciò comportava evidentemente un limite, per lo meno formale, alle attribuzioni del Sovrano il quale non poteva più limitarsi a negoziare il contenuto di un provvedimento direttamente con un singolo Ministro (il quale, si ricorda, poteva essere revocato dal suo incarico discrezionalmente, per volontà del Sovrano), ma doveva accordarsi con l'intero Consiglio dei Ministri.

<sup>22</sup> Come sottolinea Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 125 "Il rifiuto di sanzione sarebbe stato un comportamento troppo pubblico e troppo politico, meglio utilizzare il meno esposto e più riservato potere di proposizione delle leggi".

La scarsa propensione del Re a negare la sanzione ha convinto parte della dottrina a ritenere che il potere di rifiutare la sanzione fosse abrogato per desuetudine, cfr. Vittorio Emanuele Orlando, *Principi di diritto costituzionale*,

Se, come si è avuto modo di constatare dall'analisi delle previsioni statutarie, le attribuzioni formali garantite dallo Statuto al Re ne avrebbero consentito un pieno coinvolgimento nella funzione legislativa, tuttavia, in ragione dell'evoluzione della forma di governo e quindi di un diverso atteggiarsi dei rapporti tra gli organi costituzionali e di un mutamento del ruolo dello stesso Re in Parlamento, la prassi che si è andata stratificando, in vigenza dello Statuto, è stata ben diversa.

Occorre rilevare, infatti, che seppur in assenza di una specifica disposizione, si era andato consolidando un rapporto di responsabilità tra il Governo, che aveva acquistato un peso sempre maggiore, e le Camere. In particolare, per un verso le Camere ed in specialmodo la Camera dei deputati che, essendo elettiva, era più legata alla volontà popolare, venne ad esercitare un costante controllo politico sul Governo. Per altro verso, i Ministri avevano il potere di influire su un legge nel corso dei lavori parlamentari in quanto dovevano essere sentiti in Parlamento ogni qual volta lo richiedevano e, se parlamentari, avevano il diritto di voto in Parlamento. Pertanto, il Governo, seppur formalmente escluso dall'esercizio del potere legislativo<sup>23</sup>, di fatto venne ad acquistare, sia grazie al nuovo rapporto che si era andato instaurando con le Camere sia mediante il meccanismo della controfirma ministeriale, una sempre maggiore autonomia ed indipendenza dalla Corona.

---

Barbera, Firenze, 1925, p.113. Di diverso avviso, Carlo Esposito (voce) “*Legge*”, in *Nuovo Digesto italiano*, VII, UTET, Torino, 1938, p. 724: l'A. sostiene che il rifiuto della sanzione non sia affatto caduto in desuetudine e che, con la concessione della sanzione, il Re ogni volta approvi la legge nel suo contenuto, esercitando così in modo affermativo il potere di deliberare intorno alle leggi.

<sup>23</sup> L'esclusione del Governo dalla funzione legislativa era giustificata dalla previsione statutaria della forma di governo della monarchia costituzionale pura.

La nuova dinamica dei rapporti tra Ministri, Camere e Re consentiva a quest'ultimo, formalmente al vertice del Governo, di far pervenire alle Camere, per il tramite dei Ministri, il proprio dissenso in merito ai progetti di legge.<sup>24</sup>

La possibilità per il Re di intervenire con forme e in fasi diversi spiega lo scarso utilizzo del diniego di sanzione.<sup>25</sup> Se, infatti, sono noti soli tre casi cui il Re ha rifiutato di apporre la sanzione regia<sup>26</sup>, non si è in grado di conoscere con precisione in quanti e quali casi il Re, abbia consigliato di apportare modifiche ai progetti in sede parlamentare, “minacciando” il rifiuto di sanzione.<sup>27</sup>

Dalla documentazione ufficiale non si ha infatti contezza di tutte le riunioni, i contatti ufficiosi tra Re e Ministri al fine di apportare modifiche ad un progetto di legge, secondo le indicazioni del Sovrano prima dell'approvazione, e quindi delle modalità con le quali il Re aveva esercitato la propria influenza; di certo, però, nella nuova dinamica dei rapporti che si era andata delineando e che vedeva attribuito un maggior peso istituzionale al Governo, il diniego di sanzione manteneva la sua funzione propria solo per i casi di mutamento del

---

<sup>24</sup> Una diversa spiegazione del disuso del diniego di sanzione viene data da Orlando nel corso della discussione, in sede di Assemblea costituente, in merito al potere di promulgazione. Secondo il Costituente, la sanzione era caduta in disuso non perché il Capo dello Stato si estraniasse da questo potere ma in quanto, al fine di evitare un contrasto aperto tra Camere e Re, si ricorreva alla chiusura della sessione che comportava la decadenza di tutti i disegni di legge non approvati.

Lo stesso Orlando, in altra seduta di Assemblea, motivò il mancato utilizzo del diniego di sanzione con “*l'intimità e la continuità dei rapporti fra il Gabinetto e la Camera*”.

<sup>25</sup> Il Costituente Mortati, nel corso della discussione generale in Assemblea Costituente, arriva a definire la sanzione “*una finzione*”, dato lo scarsissimo utilizzo ai tempi della Monarchia (Atti dell'Assemblea Costituente, seduta de 12 marzo 1947, p. 2021).

<sup>26</sup> I tre casi di diniego di sanzione regia sono intervenuti essenzialmente per motivi di natura tecnica relativi ai rapporti con Stati terzi: in due casi il progetto di legge si riferiva alla ratifica, rispettivamente, della convenzione con la Bolivia e del trattato con il Messico e i rifiuti di sanzione vennero determinati da errori procedurali (mancato scambio delle ratifiche tra l'Italia e i due Stati esteri). In un ultimo caso, venne rifiutata la sanzione ad un progetto di legge che concedeva la cittadinanza italiana agli italiani non regnicoli, la maggioranza dei quali appartenenti al Regno austro-ungarico, in quanto si configurava un palese violazione delle norme di diritto internazionale.

<sup>27</sup> Dagli studi di Paolo Colombo sul sistema costituzionale italiano, *Il Re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Franco Angeli, 1999, nonché di Carlo Arturo Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi Editore, Torino, 1963, p. 156 emergono alcuni casi di intervento del Sovrano nel corso del procedimento legislativo relativo a progetti di legge particolarmente rilevanti (Legge Siccardi sull'abolizione di alcuni privilegi riservati al clero cattolico e legge relativa all'introduzione del matrimonio civile). Con riferimento a tali progetti di legge, il Re Vittorio Emanuele II scrisse una lettera al Papa da cui si evinceva che l'eventualità del rifiuto di sanzione regia era sempre incombente: “*Sappia la Santità Vostra che sono io che non lascio votare la legge sul matrimonio dal Senato, che sono io ora che farà il possibile per non lasciare votare quella sui conventi*”.

Governo o in caso di diversa valutazione da parte del Re o dei Ministri in ordine all'approvazione di una legge.

In conclusione, dalla breve analisi delle attribuzioni del Re con riferimento al procedimento legislativo ed, in particolare, della prassi che ne è scaturita, per quanto di interesse ai fini del presente studio, è emersa un'evoluzione della figura del Re in Parlamento che ha comportato una riduzione dell'esercizio dei poteri formali previsti dallo Statuto. D'altra parte, seppur con modalità diverse e con forme meno visibili, il Sovrano è andato assumendo un ruolo informale attraverso una presenza non visibile in Parlamento, articolata in una rete di contatti ufficiosi con i Ministri. Tali contatti non sono facilmente ricostruibili sia in quanto informali e quindi operanti al di fuori delle sedi ufficiali sia perchè, nel corso del periodo liberale, si era andata affermando una regola di correttezza costituzionale in base alla quale un progetto di legge non veniva, di norma, presentato dal Ministro, in sede di discussione parlamentare, come volontà personale del Re. Ciò consentiva al Sovrano di esercitare una certa influenza nel corso del procedimento legislativo, mascherata dall'attribuzione dell'irresponsabilità, soprattutto *"in quelle zone d'ombra di potere all'inizio del procedimento legislativo"*<sup>28</sup>.

Di certo, per lo meno nell'epoca matura dell'ordinamento statutario, si è assistito ad una progressiva perdita di incisività della sanzione, divenuta *"un simulacro"*<sup>29</sup> dell'effettiva partecipazione del Re al procedimento legislativo,

---

<sup>28</sup> L'espressione è di Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 131.

D'altro canto, non può non rilevarsi che, con riferimento a progetti di legge particolarmente delicati, nel corso del dibattito parlamentare, la regola di correttezza costituzionale non ha trovato applicazione. Ad esempio, nel corso della discussione di un progetto di legge relativo alla distinzione tra il patrimonio pubblico dello Stato ed il patrimonio privato del Sovrano (c.d. istituto della lista civile), il Presidente del Consiglio Francesco Crispi così rispose alle critiche espresse da alcuni parlamentari: *"Noi, proponendo le leggi, non siamo che gli interpreti del pensiero reale. E' strano quindi il credere che le leggi possano essere nostre mentre non sono che d'iniziativa sovrana"* (seduta della Camera del 3 marzo 1890).

<sup>29</sup> Paolo Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 178.

finendo con il rappresentare uno strumento di freno nei confronti della volontà delle Camere e non uno strumento per tradurre la volontà del Sovrano.

### ***3. La posizione costituzionale del Capo dello Stato nei lavori dell'Assemblea costituente***

Se, da un punto di vista giuridico, le disposizioni appena richiamate hanno costituito “il precedente” per i Costituenti, dall'altro, l'affermazione referendaria della Repubblica ha mutato le linee di fondo della forma di governo: per quanto di interesse ai fini del presente studio, il “compromesso” tra il principio monarchico ed il principio rappresentativo raggiunto dallo Statuto, con riferimento al procedimento legislativo, ha lasciato spazio all'affermazione di un principio monarchico: è nel Parlamento che si incentra la “forza propulsiva dell'ordinamento”<sup>30</sup>.

Pertanto, il Costituente, di fronte alla radicale trasformazione della struttura dell'ordinamento repubblicano rispetto al sistema previgente risultante dallo Statuto, dovendo dare attuazione al principio appena richiamato, con riferimento alla figura del Capo dello Stato, si è trovato di fronte due alternative, entrambe oggetto di animate discussioni in sede di lavori: il Parlamento avrebbe potuto nominare e revocare il Governo, “svuotando” di contenuto le attribuzioni del Capo dello Stato, la cui figura sarebbe stata ridotta a funzioni meramente rappresentative. L'altra possibile soluzione, seguita dal legislatore costituente, è stata di prevedere tra il Parlamento ed il Governo, l'istituto del Presidente della Repubblica, con proprie attribuzioni, sia per quanto riguarda i rapporti con Governo (nomina del Presidente del Consiglio) e Parlamento (scioglimento delle Camere), sia nell'ambito del procedimento legislativo, come verrà meglio messo in luce nei successivi paragrafi.

---

<sup>30</sup> Serio Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio Editoriale della Università Cattolica, Milano, 1949, p. 9

Prima di approfondire il percorso che ha portato a delineare la figura presidenziale nel nostro ordinamento, appare utile rilevare che nel periodo preparatorio della Costituzione, la problematica dell'intervento del Capo dello Stato nella formazione delle leggi, nonché le modalità di tale intervento avevano destato scarso interesse tra gli "addetti ai lavori".<sup>31</sup>

Tuttavia, la lettura dei lavori preparatori offre molteplici spunti per comprendere l'origine del potere di rinvio, le lacune dell'art. 74 Cost, nonché, più in generale, il nuovo e diverso ruolo che si andava delineando per il Presidente della Repubblica rispetto alla funzione legislativa. La valutazione storica del modello originario, anche nell'ipotesi in cui se ne dovesse riscontrare la sua mancata traduzione nella realtà, può offrire uno strumento di orientamento per una ricostruzione quanto più completa e meditata della questione che si sta affrontando.

### ***3.1. La Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato ("cd. Commissione Forti")***

La problematica delle attribuzioni del Capo dello Stato con riferimento al procedimento legislativo fu per la prima volta, a seguito della caduta del regime fascista, oggetto di studio da parte della prima delle cinque sottocommissioni di cui si componeva la Commissione di studio presieduta da Ugo Forti, istituita dal Ministro per la Costituente nel settembre del 1945 e insediatasi il 21 novembre

---

<sup>31</sup> Come ricorda Fausto Cuocolo, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 82, al tema del ruolo presidenziale nel procedimento legislativo, sono stati dedicati lunghi dibattiti in sede di Costituente, in molti altri Paesi: "...si ricordano le lunghe dispute sul veto sospensivo da concedere a Luigi XVI che per ben 15 giorni (dal 27 all'11 settembre 1791) arroventarono l'atmosfera della 1<sup>a</sup> Assemblea costituente francese, i dibattiti accaniti che condussero a più riprese i costituenti di Filadelfia, prima di concedere il veto qualificato al Presidente degli Stati Uniti, le polemiche che accompagnarono – e seguirono – l'approvazione dell'art. 7 della legge costituzionale 16 luglio 1875, con il quale si concedeva il diritto di rinvio al Presidente della Terza Repubblica francese".



del 1945, in periodo monarchico, quando era ancora incerta la futura forma istituzionale dello Stato.

Dai lavori della Commissione emerse un'unanimità di vedute con riferimento all'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di promulgazione: si ritenne, infatti che sia in una Monarchia costituzionale che in una Repubblica la funzione della promulgazione fosse quella di attestare la regolarità dell'*iter* legislativo, attribuendo efficacia esterna alla volontà parlamentare espressa nella legge e che, pertanto, tale funzione non potesse che essere attribuita al Capo dello Stato.

Lo stesso accordo non lo si rinvenne per il potere di sanzione, poichè in seno alla Commissione si contrapposero concezioni giuridiche e modelli costituzionali opposti. La maggioranza dei commissari ritenne logica una continuità con l'ordinamento statuario: l'istituto della sanzione, con il consentire ad un progetto di legge di divenire legge, finiva per attribuire al Capo dello Stato una piena partecipazione alla formazione della volontà legislativa.

A questo orientamento si contrapponeva la tesi secondo cui l'intervento del Capo dello Stato nel procedimento legislativo, attraverso il conferimento del potere di rinvio, doveva rappresentare una mera manifestazione di volontà, esterna rispetto al potere legislativo attribuito esclusivamente alle due Camere.

Si trattava evidentemente di due tesi nettamente contrapposte: l'attribuzione al Capo dello Stato del potere di sanzione, in luogo del potere di rinvio dipendeva dalla partecipazione che si voleva attribuire allo stesso nel procedimento legislativo (all'interno in caso di sanzione ed all'esterno in caso di rinvio). La sanzione interveniva infatti nella fase di perfezione della legge: senza di essa, la legge non era perfetta. Di contro, il rinvio si svolgeva nella fase integrativa

dell'efficacia di una legge, che era già perfetta a seguito dell'approvazione parlamentare.

Se da un punto di vista teorico, la Sottocommissione rimase divisa, si deve rilevare che sia i sostenitori del potere di sanzione che quelli del potere di veto si trovarono d'accordo nelle conseguenze pratiche in caso di rifiuto di sanzione o di esercizio del potere di veto: tutti i membri convennero sul fatto che la conseguenza fosse semplicemente la restituzione della legge alle Camere. In caso in cui il Parlamento avesse confermato la propria deliberazione a maggioranza qualificata, il Capo dello Stato sarebbe stato obbligato alla promulgazione. Tra sanzione e rinvio finiva così per esserci più una differenza terminologica che sostanziale: in seno alla Commissione, nel momento in cui Camera e Capo dello Stato venivano collocati in una posizione di disuguaglianza nel processo di formazione della legge, si compì il primo passo verso l'esautoramento del potere presidenziale alla funzione legislativa.

Tale scelta desta evidentemente qualche perplessità, solo in parte mitigata dalla circostanza che i lavori della Commissione Forti si svolsero precedentemente al *referendum* istituzionale: se il sistema della sanzione implica che il progetto di legge approvato dal Parlamento non può divenire legge senza la sanzione del Capo dello Stato, non è coerente prevedere che il Capo dello Stato possa essere obbligato alla promulgazione, a seguito dell'approvazione, seppur a maggioranza qualificata, da parte delle Camere, dopo un diniego di sanzione.

L'istituto della sanzione, infatti, per sua natura, implica l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di Camere e Capo dello Stato: se una legge diviene tale solo a seguito della partecipazione di Camere e Capo dello Stato, il rifiuto di sanzione non può consentire ad un progetto di legge di trasformarsi in legge. A nulla rileva che la Camera, a seguito del diniego di sanzione, provveda

a riapprovare la stessa legge a maggioranza qualificata: in ogni caso, la mancata approvazione del contenuto della legge da parte del Capo dello Stato attraverso la sanzione non può comportare la positiva conclusione del procedimento complesso di formazione della legge.

In quella sede, rimasero del tutto in ombra le motivazioni che potevano legittimare il rinvio: questa mancanza di approfondimento non sarà recuperata neppure dall'Assemblea costituente, il cui dibattito, come si vedrà, fu tutto incentrato sul ruolo costituzionale da attribuire al Capo dello Stato, mentre rimase in ombra la, pur essenziale, questione del controllo presidenziale sulle leggi.

### ***3.2. La Commissione per la Costituzione (“La Commissione dei Settantacinque” e il Progetto di Costituzione)***

Diverso è lo scenario istituzionale che si trova di fronte l'Assemblea costituente: con l'affermazione referendaria della Repubblica, l'istituto della sanzione, di tradizione monarchica, non sarebbe stato compatibile con la forma di governo che si andava delineando.

Tuttavia, dai dibattiti in seno alla seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, incaricata di approfondire il tema dell'organizzazione costituzionale dello Stato, emerge che l'istituto della sanzione non venne accantonato: si ritenne, infatti, che la scelta di attribuire al Capo dello Stato il potere di sanzione ovvero quello di rinvio delle leggi, dipendesse in via

esclusiva dal ruolo complessivo che si intendeva designare per la figura presidenziale.<sup>32</sup>

Tale scelta si evince chiaramente dalla relazione dell'On. Mortati nella seduta del 3 settembre 1946: *“Al Capo dello Stato può essere attribuita una funzione di intervento attivo, che si esplica con la sanzione, oppure può attribuirsi una funzione diversa, che non è più di intervento attivo, ma di arresto temporaneo dell'entrata in vigore di una legge, una funzione di veto”*. Tuttavia, proseguiva Mortati, se si ammette un sistema parlamentare in cui il Capo dello Stato abbia attribuzioni prevalentemente di moderatore, un intervento attivo nella funzione legislativa rappresenterebbe un elemento di disarmonia nel sistema e, pertanto, lo stesso relatore escludeva la possibilità di attribuire al Presidente il potere di sanzione. Dalle parole di Mortati emerge come, per la prima volta, nei dibattiti trovava spazio l'esigenza di dare un fondamento al potere di veto del Capo dello Stato che veniva individuato nella funzione di armonizzazione e di equilibrio tra Parlamento e Governo.<sup>33</sup>

Di diverso avviso, anche se la contrapposizione appare più terminologica che sostanziale, l'altro relatore sul potere legislativo, l'esponente repubblicano Giovanni Conti, che, riprendendo le conclusioni cui era giunta la Commissione Forti, ammetteva, tra le attribuzioni presidenziali, la sanzione delle leggi, prevedendo altresì che, in caso di rifiuto motivato di sanzione e successiva

---

<sup>32</sup> Già dalle prime sedute della Seconda sottocommissione era emersa l'esigenza di una figura presidenziale nell' "architettura costituzionale" che si stava costruendo, cfr. l'intervento dell'on. Mortati nella seduta del 3 settembre 1946, p. 84: *“ Bisogna anzitutto tener presenti tutti gli elementi che debbono entrare in gioco in questa struttura costituzionale. Fra questi elementi dovrebbe essere anzitutto un Capo dello Stato; si dovrebbe, cioè, rinunciare a quelle forme di governo che prescindono dall'esistenza di un Capo dello Stato...”* (Atti della Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, Discussioni, Seduta del 3 settembre 1946, p. 84).

<sup>33</sup> Cfr., l'intervento di Mortati, op. ult.cit., p. 906: *“Si potrebbe pensare ad una funzione di veto, che assume una rilevanza notevole, ove si prescelga un sistema parlamentare con la permanenza per un certo periodo di tempo del Governo che abbia ottenuto la fiducia della Camera, perché l'arresto da parte del Capo dello Stato con il conseguente obbligo della Camera di un ulteriore esame della legge e l'approvazione con una maggioranza qualificata, potrebbe almeno in parte ovviare ad un possibile inconveniente: se nel periodo fisso di durata in carica del Governo, si verificasse un dissenso col Parlamento e se il Parlamento, appunto nella espressione di questo dissenso, approvasse delle misure di disarmonia con la politica generale del Governo, l'intervento del Capo dello Stato potrebbe tentare di ricondurre questa armonia”*.

riapprovazione del testo da parte delle Camere a maggioranza dei due terzi, il Capo dello Stato sarebbe stato obbligato a promulgare la legge<sup>34</sup>. Quindi, seppur con modalità diverse rispetto alle previsioni statutarie (diniego di sanzione motivato e obbligo di promulgazione in caso di seconda approvazione a maggioranza qualificata), al Capo dello Stato veniva in questo modo garantita una piena partecipazione interna al procedimento legislativo.

Nonostante dai dibattiti in seno alla Sottocommissione, era emersa una prevalenza per la forma di governo parlamentare, tuttavia la scelta dell'istituto della sanzione ovvero di quello del veto sospensivo non venne operata in quella sede in quanto non si era ancora delineato con chiarezza il profilo del Presidente della Repubblica. La problematica del rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi non fu infatti oggetto di ulteriore approfondimento da parte degli altri Commissari<sup>35</sup>, messo in ombra dalla più impegnativa e delicata discussione sulla forma di Stato e sulla struttura del Parlamento.<sup>36</sup>

Soltanto in fase di esame conclusivo, grazie all'attenzione riportata sul tema da parte del relatore Mortati, la problematica relativa al rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi tornò al centro del dibattito della Seconda Sottocommissione. In particolare, l'art. 31 del progetto, la cui approvazione venne, in un primo

---

<sup>34</sup> Cfr. seduta della Seconda Sottocommissione del 4 settembre 1946, Atti della Commissione, cit., p. 99. Non è del medesimo avviso, Fausto Cuocolo, cit., p. 85 il quale ritiene che l'On. Conti avesse ripetuto il medesimo concetto dell'On. Mortati, "... per quanto con riferimento ad un potere di sanzione anziché di veto (ma è probabile che si deva vedere in questa differenza una inesattezza terminologica, piuttosto che un contrasto di concetti)".

<sup>35</sup> Qualche accenno alla figura presidenziale lo si rinviene negli interventi, nel corso della seduta del 5 settembre 1946, dell'On. Bozzi ("...il Capo dello Stato deve essere titolare di una potestà effettiva perché è estremamente pericoloso creare organi meramente decorativi, inutili....In sostanza, il Capo dello Stato dovrebbe essere il supremo moderatore della vita politica, titolare di quella che è stata definita "potestà neutra", Atti della Commissione, cit., p. 115), On. Lussu ("Nella Repubblica parlamentare il Presidente deve avere non solo un prestigio formale, ma soprattutto un prestigio sostanziale", Atti della Commissione, cit., p. 117) e On. Tosato ("Un Capo dello Stato distinto dal Capo del Governo, che sia un elemento di moderazione, imparziale, cioè in possesso delle cosiddette funzioni neutre; ma che abbia, sia pure limitato con ogni avvedutezza, il potere, in determinati momenti, di dissoluzione delle Camere nel caso di gravi difficoltà fra governo e Camere stesse", Atti della Commissione, cit., p. 121).

<sup>36</sup> Critica il dibattito affrontato sul tema dalla Sottocommissione, Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 161. L'Autore si domanda come sia possibile che da una sottocommissione formata da insigni Giuristi sia stata impostata la questione con tante carenze e incoerenze. "E la risposta è forse appunto il fatto che ancora non si accettava che il Capo dello Stato fosse escluso tanto dal potere esecutivo quanto da quello legislativo".

momento sospesa, così statuiva: *“I progetti approvati dalle due Camere diventano legge e devono essere promulgati nel termine di un mese dalla loro approvazione intervenuta per ultima per opera del Capo dello Stato, a meno che questi non faccia uso della facoltà di cui al successivo articolo<sup>37</sup> e altresì all’infuori del caso in cui vi sia una iniziativa popolare per la sottoposizione a referendum della legge approvata. Nel caso che le Camere abbiano dichiarato l’urgenza della legge, questa deve essere promulgata nel termine da esse stabilito, a meno che non si faccia uso della facoltà di cui al precedente comma...”*.

L’On. Mortati propose nella seduta del 21 dicembre 1946 la sostituzione di questa formulazione con un nuovo testo che, reintroducendo la funzione del Capo dello Stato nel procedimento di produzione legislativa, così prevedeva: *“I progetti divengono legge, quando siano stati approvati dalle due Camere, e devono essere promulgati dal Capo dello Stato non oltre un mese dall’approvazione. Ove le Camere abbiano dichiarato l’urgenza della legge, questa dovrà venir promulgata nel termine fissato dalla medesima. Nei termini predetti il Capo dello Stato potrà, con messaggio motivato, richiedere che le Camere procedano ad una nuova deliberazione della legge già approvata.<sup>38</sup> Ove le Camere confermino la precedente deliberazione, la legge dovrà essere promulgata ai sensi del primo comma. La promulgazione viene sospesa, ove, entro i termini predetti, si sia indetto un referendum popolare sulla legge, ad iniziativa del Capo dello Stato o dell’aliquota di elettori di cui all’articolo...”*.

Con questa proposta, Mortati negava la partecipazione del Capo dello Stato al procedimento legislativo, attribuendogli, però, un potere inedito consistente nel

---

<sup>37</sup> In realtà l’art. 32 si riferiva alla delegazione legislativa.

<sup>38</sup> Nel corso della stessa seduta del 21 dicembre 1946, l’On. Mortati propose la seguente modifica al terzo comma dell’art. 31: *“Le Camere dovranno provvedere ad una nuova deliberazione della legge già approvata, ove il Capo dello Stato ne faccia richiesta con messaggio motivato entro i termini di cui al 1° comma”*.

chiedere alle Camere una nuova deliberazione di una legge già approvata, con messaggio motivato. L'obbligo della motivazione come condizione di esercizio della facoltà di rinvio è un aspetto che emerse per la prima volta in quella sede e si configura come chiara espressione della volontà dei Costituenti di escludere un intervento inibitorio del Capo dello Stato non motivato da specifiche espresse ragioni.

In questa formulazione venivano quindi previsti tutti gli elementi che hanno poi riempito di contenuto gli articoli 73 e 74 della Costituzione approvati dall'Assemblea costituente (potere di promulgazione in capo al Presidente della Repubblica; termine di trenta giorni per l'approvazione, salvo dichiarazione di urgenza; richiesta di riesame attraverso messaggio motivato; obbligo di promulgazione dopo la deliberazione assembleare, a seguito del rinvio). Non ebbe invece seguito nel successivo dibattito in Assemblea, l'attribuzione al Capo dello Stato, proposta da Mortati, del potere di indire *referendum* abrogativo su una legge, precedentemente alla promulgazione. Anzi, tale proposta fu oggetto di aspre critiche in sede di Commissione.<sup>39</sup>

In questi termini, la problematica del rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi venne portata nuovamente all'attenzione della Commissione: se, come sintetizzato dal commissario Bozzi<sup>40</sup> a differenza dello Statuto, il progetto di Costituzione, nel già approvato art. 24, escludeva dal processo formativo delle leggi il Capo dello Stato, quest'ultimo sarebbe potuto intervenire nel procedimento legislativo solo dall'esterno: la formulazione proposta da Mortati

---

<sup>39</sup> La variante dell'art. 31 del Progetto di Costituzione che prevedeva l'indizione del referendum presentata nella seduta antimeridiana del 21 dicembre 1946 venne soppressa lo stesso 21 dicembre, nella seduta pomeridiana. Anche il Presidente Terracini, nella seduta del 21 dicembre 1946 espresse la propria contrarietà al referendum di iniziativa del Capo dello Stato: *"Non si è voluto che questi fosse eletto direttamente dal popolo, per non conferirgli un'autorità che in tal caso sarebbe stata veramente eccessiva. Ora, se fosse accolta la proposta dell'onorevole Mortati, relativamente alla possibilità di un referendum di iniziativa del Capo dello Stato, le attribuzioni del supremo rappresentante del potere esecutivo diverrebbero del tutto preponderanti su quelle demandate al Parlamento"* (Atti della Commissione, cit., p. 808).

<sup>40</sup> Cfr. seduta del 21 dicembre 1946, Atti della Commissione, cit., p. 804.

appariva quindi coerente con il “sistema di governo” che si stava andando delineando. Inoltre, nella formulazione proposta dal relatore Mortati, in cui era prevista la controfirma del messaggio di rinvio, nonché dai successivi interventi in Commissione, si evince come l’istituto del rinvio venisse visto come un potere sostanzialmente governativo, finalizzato a razionalizzare la forma di governo parlamentare ed assicurare stabilità governativa. Secondo l’intenzione espressa chiaramente da Mortati nel corso della seduta, il Capo dello Stato, in qualità di capo dell’esecutivo e su iniziativa del Presidente del Consiglio avrebbe rinviato progetti di legge non conformi all’indirizzo politico del Governo. A sostegno di questa tesi, si rilevò che il regime di irresponsabilità ideato per il Capo dello Stato, richiedeva che il potere di rinvio fosse configurato non come un potere discrezionale del Presidente della Repubblica, bensì come uno strumento posto nelle mani del Presidente del Consiglio: nel caso in cui il rinvio venisse inteso come atto sostanzialmente presidenziale, sostenne Mortati, si sarebbe dovuto modificare il sistema generale di irresponsabilità del Capo dello Stato.<sup>41</sup> Non può non rilevarsi come questa visione dell’istituto del rinvio non sia dissimile all’interpretazione del potere di sanzione regia che si era affermata nell’ultimo periodo di vigenza dello Statuto.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Dal resoconto della seduta della Commissione del 21 dicembre 1946, si evince come il potere da attribuire al Capo dello Stato con riferimento alle leggi fosse strettamente connesso alla scelta di una forma di governo parlamentare a prevalenza assembleare ovvero governativa: i sostenitori del regime parlamentare a “Parlamento forte” (Onn. La Rocca e Fabbri) ritennero che l’attribuzione del diritto di rinvio fosse un potere esorbitante; i Commissari (Onn. Bozzi, Nobile, Ambrosiani e Tosato), favorevoli a rafforzare i poteri dell’Esecutivo sostennero invece l’opportunità del potere di rinvio, visto come uno strumento che avrebbe garantito maggiore stabilità al Governo.

<sup>42</sup> L’analogia tra il sistema di veto sospensivo proposto da Mortati e l’utilizzo dell’istituto della sanzione affermatosi nella prassi statutaria sono confermati anche dagli interventi di alcuni commissari. In particolare, Lami Starnuti espresse i propri dubbi sulla convenienza politica di attribuire al Capo dello Stato la facoltà di richiedere che le Camere procedano ad una nuova deliberazione di una legge già approvata: il Commissario ritiene che “*il Capo dello Stato abbia altri modi per far sentire e valere la sua volontà: egli difatti può presiedere il Consiglio dei Ministri e, attraverso quest’organo, far giungere alle Camere l’espressione del suo pensiero in merito ad una legge a cui egli non sia del tutto favorevole*” (Atti della Commissione, cit., pp. 805-806). Ancora più chiaro il pensiero di La Rocca: “*...se si facesse intervenire il Presidente della Repubblica nel processo di formazione delle leggi, si*



D'altro canto, in Commissione fu sostenuta da una ridottissima minoranza anche la tesi del potere di rinvio come formalmente e sostanzialmente presidenziale: il Presidente Terracini e l'On. Einaudi, per ragioni diverse, contestarono la tesi governativa del potere di rinvio. In particolare, se Einaudi, favorevole ad un ruolo presidenziale più marcato, riteneva illogica la controfirma del messaggio di rinvio in quanto, in tal modo, si sarebbe "snaturata" la stessa *ratio* dell'istituto<sup>43</sup>, Terracini sostenne che le sole leggi rinviabili fossero quelle di iniziativa governativa in quanto la funzione del Capo dello Stato doveva essere quella di "arginare" il Governo e non, di certo, il Parlamento.<sup>44</sup>

Le diverse tesi non trovarono composizione neppure quando l'articolo in questione venne messo ai voti<sup>45</sup>. In Sottocommissione prevalse la posizione di coloro che ritenevano pericoloso attribuire al Presidente della Repubblica il potere di interferire con le scelte della maggioranza eletta dai cittadini: vennero pertanto approvati solo i primi due commi dell'art. 31 che prevedevano il potere di promulgazione, mentre la possibilità per il Capo dello Stato di rinviare una legge alle Camere prevista nei commi terzo e quarto ed il potere di presidenziale di indire referendum popolare sulla legge vennero respinti.

Pertanto, nel Progetto di Costituzione presentato dalla Commissione all'Assemblea, il potere di rinvio delle leggi da parte del Capo dello Stato non trovò spazio.

---

*ritornerebbe in sostanza al vecchio statuto albertino, secondo cui il potere legislativo veniva esercitato dal Capo dello Stato e dalle due Camere*" (Atti della Commissione, cit., p. 806). Entrambi i Commissari evidenziarono che la richiesta di riesame avrebbe comportato il rischio di gravi conflitti politici tra Parlamento e Governo.

<sup>43</sup> La tesi sostenuta da Einaudi, in assoluta minoranza in seno alla Sottocommissione, ha trovato poi applicazione nel concreto svolgimento costituzionale quando, proprio Einaudi, eletto Presidente della Repubblica, ha operato il primo rinvio di una legge alle Camere: la richiesta di riesame venne considerata un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale tanto da non essere preceduta da alcuna proposta ministeriale.

<sup>44</sup> A questa tesi, replicò l'on. Mortati nella seduta del 21 dicembre 1946: "*Non vedo ... l'opportunità di riconoscere al Presidente della Repubblica il potere di intervenire quando sia respinto un progetto di iniziativa governativa, mentre ciò non gli è consentito nel caso in cui sia respinto un progetto di iniziativa parlamentare: il Presidente deve essere arbitro tra le parti e quindi la possibilità del suo intervento dovrebbe aversi sia in ordine al comportamento del Parlamento che in ordine a quello del Governo*" (Atti della Commissione, cit., p. 809).

<sup>45</sup> Da registrare, inoltre, un generale disinteresse della Commissione alla problematica del rapporto tra Capo dello Stato e legge: nella seduta in cui l'articolo 31 venne messo in votazione, erano presenti solo 22 Commissari.

In definitiva, l'opera di riconciliazione tra le distanti posizioni in Commissione, aveva chiarito almeno due punti fermi: l'attribuzione del potere di promulgazione al Capo dello Stato, punto di equilibrio del sistema e la mancata previsione dell'istituto della sanzione.

Tuttavia, se per un verso l'assenza dell'istituto del rinvio (nonché, a maggior ragione, della sanzione) e la precisazione che la funzione legislativa doveva essere esercitata collettivamente dalle due Camere, erano conseguenza della volontà dei Commissari di escludere il Capo dello Stato dal processo formativo delle leggi, d'altro canto non può non rilevarsi come, con l'approvazione dell'art. 70 del Progetto, si sortivano gli effetti opposti. Tale disposizione prevedeva infatti, attraverso un complesso meccanismo, la facoltà per il Capo dello Stato di indire il *referendum* popolare su un disegno di legge nel caso in cui la Camera, a seguito di un'espressa richiesta da parte del Presidente della Repubblica, non si fosse pronunciata nel termine stabilito o lo avesse riapprovato nel medesimo testo.<sup>46</sup>

### **3.3. Il dibattito in Assemblea Costituente**

La diversità di vedute sul potere di veto da attribuire al Presidente della Repubblica rintracciata in seno alla Commissione dei Settantacinque, il cui dibattito sul tema venne sospeso con la votazione poco sopra ricordata che sopprimeva il terzo comma dell'art. 31 del Progetto, animò anche il dibattito in Assemblea Costituente. Sin da subito fu evidente che la definizione dei contorni

---

<sup>46</sup> Con riferimento a tale attribuzione, nella relazione del Presidente della Commissione Ruini al Progetto di Costituzione, si legge: *“Una facoltà particolare d'intervento ha il Presidente della Repubblica quando sorge dissenso tra i due rami del Parlamento per l'approvazione di una legge. Si potrà trattare di questioni poco importanti che verranno risolte in via di compromesso fra le due camere, né sarà male se in certi casi, con l'arenarsi di un progetto, si limiterà la prolifica legiferazione; ma vi possono essere gravi e sostanziali ragioni perché un'altra forza dirima la controversia; ed ecco che il Presidente della Repubblica ha facoltà di indire il referendum popolare”*.

della figura presidenziale fosse propedeutica alla soluzione della questione tra Capo dello Stato e le leggi, che fu quindi oggetto di una complessiva ridiscussione.

Nonostante la scelta operata in Commissione che, come accennato, limitava l'intervento del Capo dello Stato nel procedimento legislativo all'istituto del *referendum* di iniziativa presidenziale su di una legge non ancora perfetta, venne riaffrontata la questione della compatibilità di un istituto monarchico come la sanzione all'interno di un ordinamento repubblicano.

La delicatezza del tema ed il ritardo con cui venne affrontato dai Costituenti si evince chiaramente dall'interrogativo che l'on. Orlando pose all'Assemblea nella seduta del 22 ottobre 1947: *“Questo Governo della futura Costituzione che rapporti avrà con il Presidente Capo dello Stato? E' un problema che credo non risolto ed è fondamentale, poiché è quello da cui si qualifica la forma di Governo che si vuole adottare”*.

Per comprendere la rigidità delle diverse posizioni e la netta divisione tra le forze politiche in sede di votazione finale sul tema<sup>47</sup>, non può non considerarsi il diverso clima che animò i Costituenti in Assemblea, al momento della votazione degli articoli di nostro interesse, rispetto ai lavori svolti in Sottocommissione: tra il dicembre del 1946 e l'autunno del 1947 si era infatti verificata una profonda evoluzione nei rapporti tra i tre maggiori partiti presenti in Assemblea ovvero D.C., P.C.I. e P.S.I., culminata nella crisi governativa del maggio-giugno 1947 conclusa con la *conventio ad excludendum* di comunisti e socialisti dal Governo.

Evidentemente, il nuovo assetto che si era andato delineando rese più complesso quel sistematico compromesso tra forze democristiane e gruppi di sinistra che

---

<sup>47</sup> Cfr. seduta del 28 ottobre 1947, Atti dell'Assemblea, cit., p. 1482.

aveva caratterizzato sino a quel momento i lavori dei costituenti. Mentre si registrò una maggiore possibilità di accordo sugli articoli dal contenuto più indeterminato in quanto si prestavano ad assumere molteplici valenze sostanziali in ragione delle diverse possibili interpretazioni, più difficile fu trovare un compromesso in ordine alla definizione ed ai limiti di ciascun potere presidenziale.

In particolare, nel corso della discussione generale sul progetto di Costituzione emerse la medesima diversità di vedute che aveva caratterizzato i lavori della Commissione. Da una parte, la posizione di alcuni costituenti, tra cui Orlando, che proposero un ritorno alla forma originaria dell'istituto parlamentare che comprendesse oltre alle Camere anche *"il Re in parlamento"*: il Capo dello Stato avrebbe quindi svolto una funzione di compartecipazione alla funzione legislativa.<sup>48</sup> Dall'altro, la tesi proposta dalle sinistre che arrivarono a mettere in dubbio addirittura la necessità di prevedere l'istituto presidenziale.<sup>49</sup>

La questione dell'attribuzione al Capo dello Stato di un potere di sanzione o di veto venne ripresa solo molti mesi dopo, nel corso della discussione sui primi tre titoli della parte seconda (Parlamento, Presidente, Governo): in questa sede ed, in particolare, in occasione dell'esame del procedimento di formazione delle leggi, si palesò il profondo dissenso che divideva i Costituenti in merito alle prerogative da attribuire al Capo dello Stato. Lo spunto fu dato dall'esame

---

<sup>48</sup> Cfr. Atti dell'Assemblea, seduta del 10 marzo 1947, cit., p. 1934. Orlando ritenne che, nel Progetto di Costituzione, la figura del Capo dello Stato uscisse eccessivamente sminuita, rispetto all'organo parlamentare: *"...Il Capo dello Stato ha veramente la figura di un fainéant, di un fannullone, in questa prossima Costituzione...un Capo dello Stato esautorato; un'Assemblea, sostanzialmente unica la quale detiene effettivamente tutti i poteri..."* (Atti dell'Assemblea, cit., pp. 1937-1938).

Estremamente critico nei confronti di questa posizione, fu l'intervento di Togliatti il quale, rivolgendosi ad Orlando, affermò: *"Mi è parso che quando ella a un certo punto si è fermato e ha detto: "qui manca qualche cosa"...ella cercasse qualcosa che noi non abbiamo voluto mettere nella Costituzione: che ella cercasse il Re"* (Atti dell'Assemblea, seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947, cit., p. 1997).

<sup>49</sup> Nell'intervento nel corso della seduta dell'Assemblea del 10 marzo 1947 Nenni affermò di ritenere *"... che si sia andati oltre nell'attribuzione dei diritti accordati al Presidente della Repubblica....Io credo che nella vita moderna di uno Stato repubblicano la figura del Presidente possa essere eliminata senza nessun inconveniente"* (Atti dell'Assemblea, cit., p. 1947).

dell'art. 67 del Progetto che prevedeva l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere.

Diversi costituenti riproposero il meccanismo della sanzione, rendendo il Capo dello Stato partecipe, con questo strumento, del potere legislativo. I fautori di questa tesi ritenevano che il passaggio dalla forma monarchica alla forma repubblicana avesse determinato la caduta della figura regia, ma non della presenza di un istituto, quello del Capo dello Stato, al quale dovevano essere attribuiti tutti i poteri spettanti al Re, compresa la sanzione.<sup>50</sup>

L'attribuzione del solo potere di promulgazione non veniva ritenuto sufficiente in quanto considerata espressione di un mero potere esecutivo collocato all'esterno della funzione legislativa, escludendo quindi il Capo dello Stato da qualunque esercizio di potere nell'ambito della funzione legislativa.<sup>51</sup> Né tantomeno si guardava con favore all'istituto del rinvio in quanto veniva ritenuto da molti un potere di natura sostanzialmente governativa.

Coloro che propendevano per l'istituto della sanzione, inoltre, rimisero in discussione anche le modalità di elezione del Capo dello Stato: in effetti, l'attribuzione del potere di sanzione in vigore dello Statuto era da rinvenirsi nel principio ereditario; scelta la forma repubblicana, la volontà di attribuire il potere di sanzione poteva trovare giustificazione solo nella legittimazione popolare attraverso l'elezione diretta, al pari di quanto avveniva per i

---

<sup>50</sup> Tra i sostenitori della sanzione si ricordano Codacci Pisanelli (Atti dell'Assemblea, cit., Seduta del 10 settembre 1947, p. 48), Bozzi (Atti dell'Assemblea, cit., Seduta del 14 ottobre 1947, pp. 3231 ss.) e Orlando (Atti dell'Assemblea, cit., Seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947, pp. 1457 ss. e Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, pp. 1468 e ss. e 1478 e ss.).

<sup>51</sup> Come meglio argomenterà Bozzi, *“La promulgazione non è un'attività che incide nel processo di formazione delle leggi ma è un atto di accertamento sul piano esecutivo, con il quale il Capo dello Stato documenta che la legge si è formata e dà regolarmente ordine che la legge abbia esecutorietà. Porta la legge dal piano interno al piano esterno, verso i soggetti destinatari della norma”*. Atti Assemblea, cit., Seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947, p. 1178.

Di diverso avviso Codacci Pisanelli il quale riteneva che il potere di promulgazione avesse natura legislativa (Atti dell'Assemblea, cit., Seduta del 10 settembre 1947, pp. 45 ss.).

parlamentari; diversamente, non sarebbe stata concepibile l'opposizione del Capo dello Stato ad un voto delle Camere di elezione popolare.

A tale orientamento si contrapponevano le argomentazioni dell'estrema sinistra, contraria ad ogni attribuzione di potere effettivo in capo al Presidente, che si fondavano su un lineare ragionamento: la sovranità risiede unicamente nel popolo e, pertanto, il potere deve incentrarsi nell'Assemblea elettiva. Logica conseguenza è l'attribuzione al Capo dello Stato dei poteri di rappresentanza, nonché quelle *“funzioni non rigorosamente delineate e, perciò più vaste, di equilibrio, di influenza, di coordinamento, di persuasione, di arbitrato”*<sup>52</sup>, ma di certo non il potere di sanzione, di veto<sup>53</sup> o la possibilità di indire *referendum*.

La tesi dei sostenitori del potere di sanzione venne bocciata in Assemblea: in particolare, nel corso della votazione della norma con cui si affidava la funzione legislativa alle Camere, l'on.Bozzi presentò un emendamento al progetto di articolo 67 che riproduceva, nel testo repubblicano, il principio statutario dell'esercizio collettivo del potere legislativo da parte del Capo dello Stato e delle Camere.<sup>54</sup>

L'argomentazione a sostegno di tale emendamento fu la natura puramente esecutiva della promulgazione che andava ad escludere il Capo dello Stato dalla formazione delle leggi<sup>55</sup>: secondo il proponente, la partecipazione del Presidente della Repubblica alla funzione legislativa, sia nella forma della sanzione che, in quella più attenuata del veto, avrebbe consentito l'arresto di quelle leggi in

---

<sup>52</sup> Così si esprime il costituente comunista La Rocca nella seduta del 12 settembre 1947, secondo cui l'istituto della sanzione si era dimostrato “una lustra” nei regimi monarchici (Atti dell'Assemblea, cit., p. 150).

<sup>53</sup> Contrario al potere di veto Preti, per il quale si sarebbe voluta far *“entrare per vie traverse nella Costituzione una specie di sanzione attenuata”* (Atti dell'Assemblea, cit., Seduta del 23 settembre 1947, p. 1479).

<sup>54</sup> La proposta presentata da Bozzi nella seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947 così statuiva: *“La funzione legislativa è collettivamente esercitata dal Presidente della Repubblica e dalle due Camere”*.

<sup>55</sup> Cfr. Atti dell'Assemblea, cit, Seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947, p. 1178: *“Ora, se il Presidente della Repubblica deve essere – come dovrebbe essere- a capo di tutti i poteri, colui che impersona lo Stato nei tre poteri, nelle sue tre funzioni fondamentali, io non vedo perché il Presidente della Repubblica debba essere tenuto estraneo alla formazione del più importante atto della vita di uno Stato: la legge”*. A sostegno della sua tesi, Bozzi citò l'art. 73 della Costituzione di Weimar e l'art. 36 della Costituzione della IV Repubblica francese.

contrasto con le “*correnti del Paese*” che avrebbero potuto non coincidere con quelle del Parlamento: compito del Capo dello Stato sarebbe stato quindi quello di “ricucire” un possibile contrasto tra popolo e Parlamento.<sup>56</sup>

La posizione espressa dall'on.Bozzi nell'emendamento proposto sollevò rigide obiezioni. Il Presidente della Commissione Ruini sostenne fermamente che il Presidente della Repubblica andava tenuto al di fuori del procedimento legislativo: non può intervenire come partecipe, allo stesso modo del Parlamento, alla funzione legislativa che può invece soltanto “regolare e frenare”. Inoltre posto che l'istituto della sanzione era caduto in desuetudine già nel periodo liberale, non aveva alcun senso prevederlo nell'ordinamento repubblicano.<sup>57</sup>

La proposta di Bozzi venne ritirata su pressione del Presidente Ruini, in vista di un rinvio della discussione sull'argomento. Tuttavia, nonostante le pressioni di Ruini di porre in votazione l'articolo in esame che riservava l'esercizio della potestà legislativa soltanto alle Camere elette direttamente dal popolo, lasciando ad una futura discussione la scelta dei poteri che sarebbero stati attribuiti al Capo dello Stato, la questione apparve talmente complessa da consigliare la sospensione dell'esame e della votazione dell'intero art. 67.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Secondo Bozzi l'esclusione del Capo dello Stato dalla funzione legislativa poneva due rilievi: uno di natura formale in quanto disuniva il prestigio stesso del Presidente della Repubblica e l'altro di natura sostanziale in quanto, ammessa la possibilità per il popolo di arrestare una legge tramite referendum, non poteva non essere concesso il medesimo potere anche al Capo dello Stato, organo supremo dell'ordinamento.

<sup>57</sup> Cfr, l'intervento di Ruini nella seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947, Atti Assemblea, cit., p. 1180. Contro la proposta dell'On. Bozzi anche gli interventi, nel corso della medesima seduta, di Persico, Gullo e Tosato.

<sup>58</sup> I Costituenti Targetti e Codacci Pisanelli, il quale nella seduta del 22 ottobre 1947 riproporrà un emendamento, anch'esso respinto, analogo a quello presentato da Bozzi, seppur con motivazioni diverse, proposero di rinviare la questione sulla partecipazione del Capo dello Stato al procedimento legislativo alle sedute in cui si sarebbero discussi i singoli poteri del Presidente. Al rinvio si oppose Ruini sostenendo che non potesse essere accolto il principio che il Capo dello Stato fosse il terzo ramo del Parlamento. A questo punto, due erano le alternative: la messa in votazione dell'emendamento Bozzi, con il parere contrario della Commissione oppure, in caso di ritiro dell'emendamento, la Commissione si sarebbe riservata di esaminare almeno la possibilità del veto sospensivo. Bozzi ritirò il proprio emendamento, precisando tuttavia che il ritiro non avrebbe pregiudicato una successiva ripresentazione. Evidentemente, l'approvazione dell'art. 67 del Progetto come presentato dalla Commissione avrebbe precluso la possibilità di un intervento del Capo dello Stato nella formazione delle leggi. Perciò, Ruini chiarì che si sarebbe potuto configurare per il Presidente della Repubblica eventualmente un potere di

Nonostante la non condivisione dell'emendamento dell'on. Bozzi, nel corso dell'animato dibattito sulla partecipazione del Capo dello Stato al procedimento legislativo, venne riproposta la previsione, già emersa ma non particolarmente approfondita in sede di Commissione, di un intervento "dall'esterno" del Presidente della Repubblica mediante il potere di veto sospensivo.<sup>59</sup>

La complessa questione, più volte rinviata, troverà una definizione nel corso delle sedute dedicate all'esame dei poteri attribuiti al Capo dello Stato grazie sia all'iniziativa dell'on. Mortati di sopprimere il *referendum* presidenziale<sup>60</sup> al fine di giungere ad un compromesso tra le discordanti posizioni sia alla votazione sul sistema di elezione del Presidente.

In particolare, quanto a quest'ultimo aspetto, si giunse dopo non poche discussioni, e dopo la votazione contraria sulla proposta di elezione popolare del Presidente della Repubblica, all'approvazione dell'emendamento che così stabiliva: *"Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea nazionale con la partecipazione di tre delegati per ogni Consiglio regionale, eletti dal Consiglio in modo che sia assicurata la rappresentanza della minoranza"*.<sup>61</sup>

Nonostante nel corso della discussione sulla modalità di elezione del Presidente non si accennò mai alla questione del coinvolgimento dello stesso nel

---

veto sospensivo, ma che fosse opportuno affermare sin da subito il principio secondo cui la funzione legislativa veniva esercitata solo dalle Camere. Pertanto, Ruini propose il voto immediato dell'art. 67 del progetto e la successiva discussione dell'emendamento Bozzi.

Tuttavia, l'Assemblea esprime voto favorevole alla proposta di sospensiva dell'esame e della votazione dell'art. 67 espressa da Tosato che venne messa ai voti prima della proposta di Ruini in quanto nelle votazioni le proposte di sospensiva avevano la precedenza.

<sup>59</sup> Gli interventi di Ruini, Tosato e Lucifero sostennero la possibile partecipazione del Capo dello Stato al procedimento legislativo mediante il potere di veto sospensivo.

<sup>60</sup> Cfr. la seduta dell'Assemblea del 15 ottobre 1947 in cui venne votata la soppressione dell'art. 70 del Progetto.

Anche nel corso della seduta del 16 ottobre 1947 nella quale si doveva discutere dell'articolo del Progetto relativo alla promulgazione, si decise per il rinvio, preferendo prima discutere dei poteri del Capo dello Stato.

<sup>61</sup> L'emendamento non approvato posto in votazione così statuiva: "Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto".

L'emendamento approvato venne votato separatamente: la prima parte che prevedeva l'elezione da parte dell'Assemblea nazionale a scrutinio palese, mentre la seconda parte relativa alla partecipazione al voto della rappresentanza regionale a scrutinio segreto. Cfr., Atti dell'Assemblea, cit., Seduta antimeridiana del 22 ottobre 1947, p. 1427.



procedimento legislativo, tuttavia la scelta per l'elezione del Capo dello Stato da parte delle Camere, anziché direttamente dai cittadini comportava inevitabilmente l'improponibilità dell'istituto della sanzione.

La prima proposta dell'istituto del rinvio con la quale l'Assemblea poté confrontarsi prevedeva la possibilità per il Presidente della Repubblica di optare tra la richiesta di riesame alle camere e la richiesta di *referendum*.<sup>62</sup> La Commissione, a sua volta espresse parere favorevole, limitatamente alla possibilità di chiedere un rinvio alle Camere per un nuovo esame.<sup>63</sup>

Di analogo contenuto l'emendamento presentato dall'on. Bozzi che diventerà con alcune modifiche il testo dell'attuale art. 74 Cost.<sup>64</sup>: nello svolgimento dell'emendamento, il proponente precisò la funzione del veto sospensivo, definendolo una sorta di "invito a riflettere ancora". Il veto avrebbe dovuto consentire al Capo dello Stato di esprimere un proprio apprezzamento attraverso un messaggio motivato, richiamando in questo modo l'attenzione delle Camere ed invitandole a rimeditare ed esaminare in maniera più approfondita la questione.<sup>65</sup>

Seppur il testo della proposta non conteneva alcuna specifica indicazione al riguardo, nell'intenzione del proponente, la richiesta di riesame sarebbe potuta

---

<sup>62</sup> Con l'emendamento presentato da Baronia e Aldisio per la prima volta l'Assemblea si trovò di fronte al testo di un emendamento che introduceva la possibilità per il Presidente della Repubblica di rinviare una legge alle Camere con provvedimento motivato.

<sup>63</sup> Tosato argomentò a nome della Commissione sull'opportunità, anzi la necessità di ammettere una qualche partecipazione del Capo dello Stato, sia pure nella forma più attenuata, all'esercizio del potere legislativo. Dichiarò quindi la Commissione favorevole all'introduzione dell'istituto del rinvio sospensivo, purché venisse previsto l'obbligo per il Capo dello Stato di promulgare in caso di riapprovazione della legge con la maggioranza assoluta. Di fronte alle critiche mosse da Codacci Pisanelli, che ripropose ancora l'istituto della sanzione con un emendamento con non venne approvato, Tosato chiarì che la sanzione significava partecipazione effettiva del Capo dello Stato alla funzione legislativa., mentre la Commissione aveva disegnato una diversa figura presidenziale. Cfr. Atti dell'Assemblea, cit., Seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947, pp. 1448 e ss.

<sup>64</sup> L'emendamento all'art. 71 del Progetto presentato da Bozzi nel corso della seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947 così statuiva: "*Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. Nel termine suddetto il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, domandare alle Camere una nuova deliberazione. Egli deve procedere alla promulgazione, se le Camere confermano la precedente deliberazione, a maggioranza assoluta dei loro membri*".

<sup>65</sup> L'emendamento in esame venne proposto da Bozzi come "male minore" rispetto alla mancata attribuzione del potere di sanzione.

intervenire “per ragioni di legittimità”<sup>66</sup>, per non perfetta formazione della legge o anche per ragioni di merito”<sup>67</sup>.

Nulla il testo dell'emendamento lasciava intendere quanto al valore della controfirma ministeriale: l'intervento dell'on.Bozzi si chiuse con la richiesta all'Assemblea di conferimento di tale potere al Capo dello Stato, “*potere che egli eserciterà naturalmente sotto la responsabilità governativa*”. Tuttavia, il problema della responsabilità non venne ulteriormente approfondita: ciò consente di spiegare le ragioni per cui per molto tempo la dottrina si è interrogata sulla valenza della controfirma ministeriale alla richiesta presidenziale di riesame di una legge.<sup>68</sup>

L'emendamento proposto trovò l'appoggio della Commissione che ritenne necessaria una qualche forma di intervento del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere legislativo, seppure nella forma più attenuata del rinvio. Dalle discussioni nel corso della seduta del 23 ottobre 1947, per la prima volta viene con chiarezza precisata la funzione del rinvio, intesa come uno strumento di tutela della Costituzione.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> “Ora può anche darsi che una legge votata dal Parlamento, non interpreti esattamente, sia in contrasto con una norma della Costituzione. E noi vogliamo negare a colui che abbiamo definito il garante ed il custode della Costituzione di dire al Parlamento: “Badate, che questa legge, secondo il mio punto di vista, non è in armonia, ma è in contrasto aperto con la norma costituzionale?”. Cfr. Atti dell'Assemblea, cit., Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, p. 1473.

<sup>67</sup> “Può darsi che una legge, pur votata dal Parlamento, in un determinato momento non sia l'espressione genuina della corrente popolare, e pertanto non trovi il consenso popolare. Si determina allora nel Paese un attrito. Ebbene, il Capo dello Stato che dev'essere un po' il termometro di questa situazione, può richiamare l'attenzione delle Camere perché rimeditino sulla legge votata”. Cfr. op. ult.cit.

<sup>68</sup> Nel corso della discussione, solo Benvenuti osservò: se “l'atto presidenziale, con il quale la legge viene rinviata a nuovo esame” deve “essere munito della controfirma del Primo Ministro...non rimedia al conflitto tra la legge e il corpo elettorale..., in quanto la richiesta di rinvio alle Camere non potrebbe evidentemente venire controfirmata da quel Governo che propone al Presidente la presentazione della legge”.

<sup>69</sup> Il pensiero di Tosato chiarì infatti con precisione l'essenza dell'istituto del rinvio: “Se teniamo presente la posizione e la funzione, che abbiamo voluto attribuire al Presidente della Repubblica, di organo che non concorre a determinare positivamente e sostanzialmente le decisioni politiche del Governo, e d'altra parte non è neppure un organo puramente decorativo, con funzioni simboliche, se teniamo presente che, secondo questa nostra Costituzione, il Presidente ha compito fondamentale, sebbene non esclusivo -è prevista infatti la Corte Costituzionale- di salvaguardare e di tutelare l'osservanza della Costituzione nello svolgimento dell'attività degli organi costituzionali, sembra sommamente opportuno che, proprio per questa sua altissima funzione, il Presidente, prima di pubblicare una legge, possa avere il potere di rinviarla alle Camere stesse, per un riesame”. Atti Assemblea, cit., Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, p. 1480.

Nella discussione emerse anche la necessità di garantire al Presidente della Repubblica uno strumento al fine di evitare che in caso di legge in contrasto con la Costituzione, lo stesso, per evitare di incorrere in responsabilità, fosse costretto a ricorrere al più grave rimedio di scioglimento delle Camere.<sup>70</sup>

Dopo un acceso dibattito<sup>71</sup>, si giunse alla votazione dell'art. 71 del Progetto: si votò dapprima il primo comma che prevedeva che “Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione”.

Il secondo venne invece votato per appello nominale e per parti separate: venne approvata la prima parte che prevedeva il potere per il Presidente della Repubblica di domandare alle Camere, entro lo stesso termine per la promulgazione, con messaggio motivato, una nuova deliberazione e l'obbligo di procedere alla promulgazione nel caso in cui le Camere confermassero la precedente deliberazione.

Dopo la votazione della prima parte, senza alcuna pubblica spiegazione, l'on. Bozzi ritirò la seconda parte che prevedeva l'approvazione da parte delle Camere a seguito del rinvio a maggioranza assoluta.<sup>72</sup>

---

Cfr., anche l'intervento di Orlando che dichiarò il proprio voto favorevole all'emendamento Bozzi, considerato come un male minore: essendo il Re responsabile per attentato alla Costituzione, nel caso in cui non gli venisse accordato nemmeno lo strumento del rinvio, dinanzi ad una legge approvata dalle Camere e in contrasto con la Costituzione, il Capo dello Stato avrebbe come unica alternativa all'incriminazione, il rimedio dello scioglimento delle Camere.

Di diverso avviso, Ruini che interloquì con Orlando a nome della Commissione: il rinvio si configura come uno strumento più sostanzioso ed effettivo della sanzione, che meglio si addice al compito del Capo dello Stato come regolatore tra i poteri dello Stato. Ruini citò poi tre disposizioni statutarie (art. 68 secondo cui la giustizia emanava dal Re ed era amministrata in suo nome; art. 5 per il quale il potere esecutivo apparteneva solo al Re; art. 3 che attribuiva la potestà legislativa alle Camere ed al Re) che non avrebbero potuto trovare spazio nella Costituzione repubblicana.

<sup>70</sup> Si rinvia all'ultima nota ed in particolare all'intervento di Orlando.

<sup>71</sup> La proposta di introdurre l'istituto del rinvio provocò le decise reazioni di comunisti e socialisti. Cfr., tra gli altri, gli interventi, nella medesima seduta, di Costantini e di Fabbri secondo i quali il rinvio delle leggi comporterebbe un allungamento, in termini temporali, del procedimento legislativo, di Preti il quale lo definisce una sorta di sanzione attenuata, di Laconi secondo cui risulterebbe sminuita la figura del Presidente della Repubblica qualora le Camere confermassero la precedente propria deliberazione e si potrebbe configurare un vero e proprio conflitto tra Capo dello Stato e Camere, in contrasto con l'atteggiamento del Presidente stesso.

<sup>72</sup> Già in sede di Commissione, Mortati, trattando dell'intervento del Presidente nel riesame di una legge già approvata dalle Camere, propose che questo esame sarebbe dovuto determinare con una votazione a maggioranza qualificata. Successivamente, modificò il proprio orientamento ritenendo sufficiente la maggioranza semplice in quanto, se fosse stata richiesta una maggioranza qualificata, si sarebbe data al Governo e quindi al Capo dello Stato

In questo modo si addivenne all'approvazione dell'art. 71 del Progetto che poi diventerà l'art. 74 della Costituzione.

Appare interessante rilevare che i Costituenti non si posero la questione della natura del potere di rinvio (anche perché la distinzione tra atti formalmente e sostanzialmente presidenziali è avvenuta successivamente, ad opera della dottrina); tuttavia, dai dibattiti assembleari emerse la configurazione del rinvio come potere sostanzialmente in capo al Governo. Questa scelta, che non traspare comunque dal testo costituzionale, era dettata dall'opportunità di evitare ogni diretta opposizione tra il Capo dello Stato e la volontà parlamentare: ritenendo il potere di rinvio un potere sostanzialmente governativo, l'opposizione tra volontà popolare e volontà presidenziale sarebbe stata mediata dal Governo. Del resto, anche la possibilità, suggerita da Mortati e poi abbandonata, di prevedere la possibile convocazione referendaria da parte del Presidente nel caso in cui, dopo il rinvio, le Camere avessero confermato la precedente deliberazione, avrebbe contrapposto nel conflitto Camere e popolo, mentre il Capo dello Stato si sarebbe limitato ad un ruolo di attivatore esterno.

Da ultimo, per completezza espositiva, appare opportuno ricordare che non fu oggetto di particolare dibattito l'attribuzione al Capo dello Stato di altri poteri inerenti il procedimento legislativo: si registrò, infatti, un'ampia condivisione in seno alla Commissione prima ed all'Assemblea poi in merito all'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di emanare decreti aventi forza di legge.

---

un'influenza eccessiva nei confronti del Parlamento, obbligando quest'ultimo a manifestare la propria volontà in modo straordinario. Come già precisato, il comma che prevedeva il potere di rinvio non venne approvato dalla Commissione dei 75.

In sede di svolgimento del proprio emendamento, Bozzi osservò che sarebbe stato opportuno richiedere una maggioranza qualificata per procedere alla deliberazione della legge già approvata. Il motivo del ritiro della parte dell'emendamento relativa alla richiesta di maggioranza assoluta a seguito del rinvio potrebbe essere quella di voler evitare un voto contrario da parte dell'Assemblea, atteso che anche molti esponenti democristiani avevano espresso la loro contrarietà.

Con riferimento invece al potere di autorizzazione presidenziale alla presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere, il Progetto di Costituzione non contemplava alcunché al riguardo. Come venne precisato da Ruini a seguito di un intervento polemico di Orlando<sup>73</sup>, tale potere non venne formalmente espresso perché ritenuto implicito nel sistema: tuttavia, in sede di coordinamento finale del testo costituzionale, venne espressamente specificato tale potere, attraverso l'inserimento, tra le attribuzioni presidenziali, dell'attuale quarto comma dell'art. 87 Cost.<sup>74</sup>

Appare interessante rilevare come non fosse problematico per i Costituenti l'inserimento del potere di autorizzazione in quanto veniva considerato come un intervento meramente formale, retaggio della prassi statutaria. Va ricordato che in vigore dello Statuto si andò affermando, a seguito dell'evoluzione costituzionale, l'istituto dell'autorizzazione da parte del Re alla presentazione dei disegni di legge del Governo: nel momento in cui l'iniziativa legislativa formalmente attribuita al Re dall'art. 10 dello Statuto era stata *de facto* trasferita al Governo, per salvaguardare le prerogative costituzionali del sovrano, venne introdotta l'autorizzazione a presentare i disegni di legge. La

---

<sup>73</sup> Cfr. Atti Assemblea, cit., Seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947, p. 1459: *“Per esempio, gli si è levata l’iniziativa. Or nell’iniziativa si afferma per di più la natura giuridica del Capo dello Stato e si giustifica l’intervento dell’autorità di esso come di colui che stando al vertice della vita di un popolo deve avere la sensibilità più acuta e più pronta di un bisogno nel campo della politica, del diritto, dell’economia del Paese. Gli avete pure tolto la sanzione. Lo avete escluso dal potere legislativo...”*. All'intervento di Orlando, fece seguito la replica di Ruini: *“Egli si è lagnato perché abbiamo “tolto” (la parola “tolto” rivela che egli ha sempre davanti agli occhi la figura del re) la facoltà di iniziativa legislativa, che è in sostanza il decreto con cui il re autorizzava il Governo a presentare disegni di legge alle Camere. Intervento formale, per la responsabilità non sua, ma del Governo; ad ogni modo intervento che si addice al Capo dello Stato. Ebbene; posso assicurare l'onorevole Orlando che noi abbiamo sempre pensato che eguale intervento dovesse esercitare il nostro Presidente della Repubblica. Non l'abbiamo detto, perché lo ritenevamo implicito in tutto il sistema, per il quale gli atti più importanti del potere esecutivo si svolgono formalmente come atti del Presidente della Repubblica. Nulla vieta di aggiungere all'elenco delle attribuzioni dell'art. 83 che il Presidente della Repubblica “autorizza con suo decreto la presentazione alle Camere di disegni di legge del Governo Non è necessario, ma dirlo non contrasta affatto, anzi interpreta il nostro pensiero”*. Atti Assemblea, cit., Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, p. 1466.

<sup>74</sup> *“Sono lieto che si siano riconosciute giuste ed opportune le precisazioni che si sono fatte all'art. 87 per le funzioni del Capo dello Stato, dando esplicita espressione a ciò che era implicito, in alcuni punti, ed inquadrando così meglio, la figura di chi non è certamente un presidente-fannullone nel nostro sistema costituzionale”*, così Mortati, Atti dell'Assemblea, cit., Seduta antimeridiana del 22 dicembre 1947, p. 3571.

responsabilità dell'iniziativa gravava quindi esclusivamente sul Governo tramite la controfirma ministeriale.

Non può, tuttavia, non rilevarsi come le intenzioni dei Costituenti non abbiano trovato conferma nelle prassi dei Presidenti della Repubblica che si sono succeduti i quali, come si avrà modo di argomentare nel successivo capitolo, hanno dimostrato di intendere il potere in questione come un'attribuzione sostanzialmente presidenziale.

#### ***4. La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica nell'ordinamento repubblicano, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013***

Dai lavori dell'Assemblea Costituente è emerso come la scelta degli strumenti di partecipazione del Presidente della Repubblica alla funzione legislativa è strettamente connessa alla complessiva funzione costituzionale del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare italiana.

Pertanto, appare preliminare delineare il disegno costituzionale entro cui si deve iscrivere la figura presidenziale e, nello specifico, le attribuzioni di interesse ai fini del presente studio, al fine di verificare, attraverso l'analisi che si tenterà di operare nel capitolo che segue, *in primis* il ruolo assunto dai Presidenti della Repubblica con riferimento alla funzione di produzione normativa e *in secundiis* se tale modello abbia subito trasformazioni nell'evoluzione, ancora incompiuta, della forma di governo.

Non può non rilevarsi come, per quanto concerne i profili della figura del Presidente della Repubblica, le perplessità dei costituenti in merito alle scelte di fondo trovarono un punto fermo già nel corso dei lavori della Seconda Sottocommissione. Il 4 settembre 1946 venne, infatti, approvato l'ordine del

giorno Perassi che prevedeva la scelta definitiva per la forma di governo parlamentare ed, al contempo, rilevava l'esigenza di introdurre dispositivi costituzionali *“idonei a tutelare l'esigenza di stabilità dell'azione di governo ed ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”*.

Evidentemente, questi correttivi investivano in primo luogo la natura ed i poteri del Capo dello Stato: i costituenti avevano avvertito infatti l'esigenza di un'istituzione capace di agire in funzione “stabilizzatrice” rispetto al pluralismo politico-parlamentare, escludendo quindi sia l'ipotesi di un sistema di governo affidato *“all'incontrollato dispiegarsi del principio di maggioranza”* sia l'opposta ipotesi del presidenzialismo.

Per tale ragione, seppure il Capo dello Stato veniva privato delle funzioni fondamentali che contraddistinguevano il suo ruolo in epoca monarchica ovvero la partecipazione attiva e sostanziale a tutti i poteri dello Stato<sup>75</sup>, nel riassetto della forma di governo, i Costituenti avevano comunque ritenuto opportuno mantenere l'organo Capo di Stato, nella nuova figura del Presidente della Repubblica. Sebbene, come si è avuto modo di precisare nel paragrafo precedente, non vi fu unanimità di vedute sull'attribuzione dei poteri al Presidente della Repubblica, nessuno dubitò che il Capo dello Stato avrebbe dovuto configurarsi come una sorta di “correttivo costituzionale” al fine di “razionalizzare” i meccanismi di funzionamento del governo parlamentare.

Operata questa breve premessa e preso atto dell'elasticità e, sotto certi aspetti, dell'ambiguità della normativa in esame, su cui ci si soffermerà nel prosieguo,

---

<sup>75</sup> Come già ricordato, lo Statuto albertino attribuiva al Re il potere esecutivo, ne prevedeva la partecipazione alla funzione legislativa assieme al Parlamento e considerava il Sovrano come colui da cui “emana la giustizia”, la quale era amministrata a suo nome da giudici da lui nominati. Enzo Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale* in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 302 osserva come dall'elencazione costituzionale dei poteri presidenziali non risulta possibile desumere né un criterio ispiratore unitario, né una *ratio* che possa agevolare l'inquadramento sistematico di tali poteri.

si deve riconoscere la presenza di alcuni “punti fermi” che contraddistinguono il modello costituzionale.

In sede di lavori, i Costituenti si sono trovati dinanzi essenzialmente due posizioni teoriche di riferimento. E’ opportuno, dato che la ricostruzione dell’attribuzione presidenziale oggetto del presente studio non può prescindere dalla considerazione del ruolo complessivo del Capo dello Stato, verificare il modello di riferimento per i Costituenti.

Rifiutata sin da subito in Assemblea la scelta per forme di governo presidenziali e direttoriali, il modello di riferimento per i Costituenti è stato quello che si è imposto, senza subire rilevanti trasformazioni sino ad oggi, nonostante sia quello più risalente nel tempo: l’*auctoritas* del Capo dello Stato non viene messa in dubbio, ma la stessa viene precisata, relativizzata e razionalizzata. Questa teoria, originariamente formulata da Benjamin Constant<sup>76</sup> e pensata con riferimento alla monarchia costituzionale, considerava il Capo dello Stato detentore di “potere neutro”, moderatore e conservatore dell’ordinario svolgimento politico-istituzionale di un sistema di governo, chiamato a svolgere, all’interno “del gioco delle varie parti politiche”, una funzione imparziale ovvero fondata su posizioni “non-partitiche” e collegata a finalità di interesse generale.<sup>77</sup> Il Capo dello Stato, nell’idea di Constant, rappresentava l’unità e l’imparzialità, in contrapposizione alla divisione, al conflitto e quindi alla “parzialità” delle parti politiche. Nel disegno constantiano, a queste ultime viene affidato lo sviluppo della società e il compimento delle trasformazioni politiche, mentre il Capo dello Stato deve vigilare dall’esterno al fine di moderarne i conflitti ed intervenire, in caso di estremo pericolo per la sicurezza

---

<sup>76</sup> L’opera di riferimento è Benjamin Constant, *Fragments d’un ouvrage abandonné sur la possibilité d’une constitution républicaine dans un grand pays*, Editino établie per H. Grance, Aubier, Paris, 1991.

<sup>77</sup> Antonio Baldassarre, *Capo dello Stato* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1991, p. 477.



e l'unità dello Stato, escludendo temporaneamente le forze politiche dal gioco politico e sostituendo ad esse la propria logica di unità e stabilità costituzionale.<sup>78</sup>

Sulla base di questa premessa, si sono sviluppate due varianti che sono state successivamente riprese ed aggiornate dalla dottrina italiana e che costituiscono i modelli storici di riferimento della configurazione del nostro Capo dello Stato. Con la prima variante, elaborata da Carl Schmitt<sup>79</sup> avendo riguardo al Presidente della Repubblica di Weimar, è stata ripresa, aggiornata e sviluppata la tesi del Capo dello Stato come “potere neutro”: l'unità nazionale viene pensata come “unità personale e di decisione”, preservata e custodita dal Capo dello Stato in quanto espressione storica e vivente della statalità pura, dell'unità che si colloca al di sopra delle parti in lotta.<sup>80</sup> Questo aggiornamento dell'originaria

---

<sup>78</sup> Come si vedrà nel prosieguo, sembrerebbe che nella Sentenza n. 1/2013, la Corte costituzionale abbia voluto interpretare il ruolo costituzionale di “potere neutro” del Presidente, richiamandosi alla teoria elaborata da Constant. Del resto, anche il Presidente Napolitano, nel corso della lezione alla prima edizione di Biennale Democrazia tenutasi a Torino il 22 aprile 2009, ha richiamato il pensiero di Constant: “*Ho evocato – ed è di certo tra gli istituti non sacrificabili – la distinzione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario); e mi sia permesso di richiamare anche il riconoscimento del Capo dello Stato come “potere neutro”, secondo il principio che, enunciato da Benjamin Constant due secoli fa, ispirò ancora i nostri padri Costituenti nel disegnare la figura del Presidente della Repubblica*”.

<sup>79</sup> Carl Schmitt, *Hüter der Verfassung*, Tübingen, Mohr, 1931, p. 136.

<sup>80</sup> Per un'analisi critica dei modelli di Capo dello Stato, cfr. Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, cit., p. 8.

La tesi schmittiana è stata accolta, con significativi adattamenti dalla dottrina italiana, soprattutto da Carlo Esposito, *Capo dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, cit. Esposito critica la concezione garantistica del Capo dello Stato, largamente accolta dalla dottrina, che traeva ispirazione dalla precedente posizione dell'istituto nell'ordinamento monarchico e propone una ricostruzione della figura del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare. L'A. contrappone alla teoria del Capo dello Stato come “garante della Costituzione”, etichettata polemicamente come “concezione mistica”, una ricostruzione “realistica”: “*Ma la tesi del Capo dello Stato come organo politico imparziale o supra partes apparterrebbe al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche...infatti quando si attribuiscono poteri al Capo dello Stato questi non sono dati alla “Dea Ragione”, ma ad un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto), il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre*”. Conseguentemente, in regime parlamentare, il Capo dello Stato non solo “non differisce dalle altre istituzioni per la qualità del potere esercitato, ma è una delle istituzioni che, come le altre, ma in via subordinata, ha possibilità di far valere le proprie direttive, tendenze, opinioni e orientamenti”.

Secondo l'A., il Capo dello Stato svolgerebbe un ruolo preminente e decisivo in casi eccezionali: “*Alla carica di Capo dello Stato inerebbe infatti la possibilità di elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato...nelle ipotesi in cui i rimedi contro le crisi canonizzati in testi costituzionali non possono trovare attuazione, spetterebbe al Capo dello Stato sostituirsi al Parlamento e provvedere con ministri da lui nominati e godenti la sua fiducia (invece di quella del Parlamento)*”.

La concezione del Presidente della Repubblica come struttura governante nei momenti di crisi è criticata da Serio Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?* in *Il Presidente della*

versione tende a rafforzare la funzione del Capo dello Stato quale “custode” della Costituzione e dello Stato.

Come la teoria originaria, il punto di partenza è la divisione tra Stato e società civile e l’identificazione del Capo dello Stato con il primo e dei partiti con la seconda. Tuttavia, secondo questa teoria, compito del Capo dello Stato è vigilare sulle forze politiche, garantire l’unità e la stabilità dello Stato: il Capo dello Stato si configura quindi come il “custode della decisione fondamentale” in quanto rappresentante, al livello più alto, della statualità. Nel pensiero schmittiano, il Capo dello Stato è “potere neutro” nel senso di garante della permanenza dell’ordine costituito e della stabilità politica e “tutore” dello Stato contro i “pericoli” di trasformazione e disgregazione insiti nella libera competizione tra le forze politiche. La neutralità della sua figura si risolve quindi nella massima “politicità”: il Capo dello Stato è potere neutro in quanto dotato di poteri che riassumono alla più alta potenza la sua totale preminenza.<sup>81</sup>

La seconda variante alla teoria del Capo dello Stato come “potere neutro” è stata elaborata da Hans Kelsen, che entrò in polemica con Carl Schmitt sulla questione di chi dovesse essere il custode della Costituzione. Questa teoria che coglie le trasformazioni comportate, nel sistema politico, dalla democrazia pluralista, ha come presupposto l’assoluta relatività dei valori e la piena legittimazione di ciascuno di essi: secondo Kelsen, uno Stato democratico non ha bisogno di un “capo”, bensì di un garante che vigili sull’osservanza dei principi costituzionali.<sup>82</sup>

---

*Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 256-263 che mette in evidenza la distanza di questa teoria rispetto al diritto costituzionale positivo.

<sup>81</sup> Per una ricostruzione critica della teoria del Capo dello Stato come potere neutro, si rinvia a Antonio Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2011 (21.12.2010), pp. 5-7.

<sup>82</sup> Secondo Kelsen, la custodia della Costituzione poteva essere meglio svolta dalla Corte costituzionale, ma ciò non significava escludere il Capo dello Stato, *simbolo vivente dell'autorità*, dall'esercizio di questa funzione:

Richiamati brevemente i tratti essenziali delle principali teorie sul Capo dello Stato, che hanno rappresentato il riferimento per i Padri Costituenti e ne hanno influenzato l'attività<sup>83</sup>, appare utile richiamare, pur nella elasticità e nella fluidità dei suoi profili generali, i "punti fermi" del nostro modello costituzionale, per poi verificare se gli stessi abbiano subito un'evoluzione. Se preliminarmente non si comprende in cosa consistono i poteri presidenziali e come sono stati esercitati, non è possibile, infatti, chiarire la loro evoluzione.

Il "risultato" della nuova posizione costituzionale del Presidente della Repubblica è sintetizzata nel titolo II della seconda parte della Costituzione sull' "ordinamento della Repubblica": un titolo che significativamente segue quello relativo alle Camere e precede il titolo dedicato al Governo.

Un primo elemento di interesse, ai fini del presente studio, è rappresentato dal metodo di elezione del Presidente: scartato il voto diretto da parte del popolo, si è preferita l'elezione da parte del Parlamento, integrato per l'occasione da un

---

*"Si tratta di vedere solo se è più indipendente e neutrale un siffatto tribunale o il Capo dello stato.....Ora nessuno negherà che egli sia anche questo, che funzioni da garante della Costituzione accanto alla Corte costituzionale...Dichiarare unico custode della Costituzione il presidente del Reich contraddice alle più chiare disposizioni costituzionali", Hans Kelsen, Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, in trad.it., in La giustizia costituzionale, a cura di Carmelo Geraci, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 280-281. Kelsen controbatte alla tesi di Schmitt non per negare che anche il Capo dello Stato possa essere custode della Costituzione, ma per sottolineare che anche la Corte lo sia.*

<sup>83</sup> Quelli appena citati sono i modelli presidenziali di riferimento dell'Assemblea costituente. La dottrina italiana ha poi ripreso e rielaborato sia la teoria del Presidente della Repubblica quale potere neutro e organo di controllo e garanzia costituzionale sia, con Esposito, la teoria del Capo dello Stato come "custode della Costituzione" e "reggitore dello Stato nei momenti di crisi". Appare utile ricordare che la ricostruzione di Esposito venne assunta in un periodo particolare del concreto svolgimento costituzionale della Repubblica, quando si andava affermando la teoria dell'indirizzo politico costituzionale, sulla scia dell'attivismo gronchiano e dell'istituzione della Corte costituzionale, come sottolinea anche Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. XXXIV. In particolare, nel corso della Presidenza Gronchi, è stata elaborata dalla dottrina la teoria che fa del Capo dello Stato il titolare della funzione di "indirizzo politico costituzionale": mentre le teorie sopra citate vedono nel Capo dello Stato il garante della Costituzione (in via ordinaria la prima tesi, in via d'eccezione la seconda), la teoria dell'indirizzo politico costituzionale privilegia la funzione di impulso in ordine all'attuazione dei valori costituzionali. Questa teoria si collega alle proposte "presidenzialistiche", elaborata per primo da Piero Calamandrei in Assemblea costituente, che tendevano a definire il Capo dello Stato come l'organo principale dell'iniziativa e dell'indirizzo costituzionale.

Lo stesso Calamandrei, commentando positivamente il discorso di insediamento del Presidente Gronchi, identificò quest'ultimo come la "viva vox Constitutionis".

Cfr. Paolo Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1958, pp. 297 ss.

La modellistica assai complessa e variegata della figura presidenziale conferma l'ambiguità e la contraddittorietà con cui è stato disegnato l'istituto del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale e, al contempo, rappresenta un importante sforzo di razionalizzazione dell'istituto.

numero tale di rappresentanti delle Regioni (tre per Regione, salvo alcune eccezioni), che non modificasse sostanzialmente l'equilibrio fra maggioranza e minoranza.<sup>84</sup> La partecipazione dei delegati regionali assicura una sorta di rappresentatività delle autonomie territoriali, atteso che il Capo dello Stato viene configurato come rappresentante dell'unità nazionale.<sup>85</sup>

Un altro aspetto che contraddistingue la carica del Capo dello Stato è rappresentato dalla durata del mandato. L'articolo 85, disponendo in sette anni la durata del mandato presidenziale, differenziandola da quella di Camera e Senato, tende a sottolineare la particolare natura rappresentativa del Capo dello Stato come organo che deve porsi al di sopra e al di fuori delle parti.

Assieme all'elettività ed alla durata prestabilita, un altro principio fondamentale della figura presidenziale nell'ordinamento costituzionale è rappresentato dall'irresponsabilità. Anche su questo principio si tornerà nel successivo capitolo, per comprendere, nel silenzio della Costituzione, quale ruolo abbia assunto la controfirma degli atti di rinvio presidenziali.

In questa sede, è sufficiente ricordare come i caratteri dell'irresponsabilità presidenziale, dell'assenza di un vincolo fiduciario e della mancanza di una diretta legittimazione popolare consentono al Capo dello Stato di ricoprire un ruolo autonomo, distaccato e non direttamente coinvolto nell'attività di

---

<sup>84</sup> Nella prassi, si è derogato alla II Disposizione transitoria e finale della Costituzione che prevedeva, in caso alla data di elezione del Presidente non fossero stati costituiti tutti i Consigli regionali, la partecipazione all'elezione soltanto dei componenti delle due Camere: sono stati infatti ammessi i delegati delle Regioni speciali esistenti al momento dell'elezione presidenziale.

<sup>85</sup> Questo criterio è stato qualificato dai Costituenti con la previsione di una particolare maggioranza: i due terzi degli aventi diritto al voto nei primi tre scrutini, la maggioranza assoluta a partire dal quarto scrutinio, resa necessaria dall'esigenza pratica di addivenire ad un'elezione anche in presenza di contrasti. Tale obbligo imposto al Parlamento racchiude l'esigenza che il Capo dello Stato sia *“l'espressione di qualcosa di più ampio e, in un certo senso, di più elevato di una coalizione di maggioranza*

Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., p. 12. Gli AA., con riferimento al metodo di elezione, rilevano come *“l'unità nazionale, massimamente rappresentata dal Presidente della Repubblica, non era diretta a configurare qualcosa di ontologicamente superiore e di assolutamente oppositivo, ma piuttosto un polo problematico, un'istanza di attenuata dialettica e di riflessione, la cui base legittimante fosse parzialmente diversa e, comunque, più ampia di quella propria della maggioranza”*.

governo. E' da queste caratteristiche del modello presidenziale che il Capo dello Stato trae la fonte di legittimazione della funzione di garanzia che la Costituzione gli attribuisce.

Dopo aver individuato le funzioni generali, gli articoli 87 e 88 elencano i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica, che possono essere classificati in relazione al funzionamento complessivo del sistema politico-costituzionale. Si tratta di un aspetto molto significativo per la ricerca che si sta conducendo: soprattutto nel corso della crisi economico-sociale degli ultimi anni, i mercati e le istituzioni finanziarie sembrerebbero essere tranquillizzate dagli interventi del Presidente Napolitano volti a rassicurare circa le intenzioni del Paese di proseguire nella strada del riordino dei conti pubblici. Ci si potrebbe quindi chiedere la ragione per cui “una parola del Capo dello Stato pesi mille volte più di quella di un altro titolare di cariche pubbliche”, nonostante il testo costituzionale non attribuisca al Presidente alcuno specifico potere in campo economico.<sup>86</sup>

La risposta a questo interrogativo è data dall'*auctoritas* della carica ricoperta dal Capo dello Stato: dalla complesso di poteri così eterogenei previsti in Costituzione è possibile individuare una connotazione unitaria, che può essere colta solo se si ha riguardo alla generale funzione assegnata al Presidente nell'ambito del sistema costituzionale. E' il ruolo complessivo assegnato al Capo dello Stato che consente di individuare la direzione e le finalità verso le quali quei poteri devono essere esercitati<sup>87</sup>.

Sotto tale profilo, un importante ausilio alla ricostruzione del ruolo complessivo del Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale è fornito dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 15 gennaio 2013 che ha risolto il

---

<sup>86</sup> L'espressione è del Presidente dell'Assemblea Costituente Umberto Terracini.

<sup>87</sup> Antonio Baldassarre, *Capo dello Stato*, cit., p. 233.

conflitto di attribuzioni tra il Capo dello Stato e la Procura della Repubblica di Palermo (in relazione all'attività di intercettazione telefonica disposta su utenze del senatore Mancino ed in cui furono captate alcune conversazioni dello stesso Capo dello Stato).

Il significato di questa pronuncia appare ancora più rilevante in quanto si colloca come indefettibile punto di riferimento nell'acceso dibattito che, soprattutto negli ultimi anni, ha riguardato la figura presidenziale e che ha condotto ad interpretazioni anche distanti dal dettato costituzionale

La Corte ha infatti avuto modo di chiarire come la Costituzione collochi il Presidente della Repubblica *al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche con competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio*. Da questo assunto la Corte ricava la conclusione che le attribuzioni del Capo dello Stato non implicano il potere di adottare decisioni di merito su specifiche materie, bensì gli attribuiscono *gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni*.<sup>88</sup>

In altri termini, il Presidente della Repubblica si colloca come garante dello svolgimento del processo politico *“in modo da agevolarne il corretto esercizio sulla base delle regole democratiche stabilite nella Costituzione”*.<sup>89</sup>

Alla luce di questa premessa, la Corte fornisce un'interpretazione del primo comma dell'art. 87 Cost.: al di là del significato simbolico sovente attribuito a

---

<sup>88</sup> Cfr. sentenza n. 1 del 15 gennaio 2013, punto 8.2. del considerato in diritto, che evidentemente evoca la teoria sul Capo dello Stato ideata da Constant.

<sup>89</sup> Antonio Baldassarre, op.ult.cit., p. 233. Del medesimo avviso, Enzo Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, cit., p. 304.

questa espressione<sup>90</sup>, la rappresentanza dell'unità nazionale viene intesa non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della *coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica*.<sup>91</sup>

Nel sistema italiano, quindi il Capo dello Stato svolge una essenziale funzione di garanzia, ma non è, per questo, privo di importanti funzioni di moderazione, di stimolo e di influenza nei confronti degli altri poteri: seppur la figura presidenziale appare ben distante dall'idea di "organo governante", la stessa non opera dall'esterno ma entra direttamente nei meccanismi più delicati del circuito politico-costituzionale anche attraverso il potere di controllo, di vigilanza, di suggerimento, di denuncia che avviene sia con l'utilizzo di strumenti formali previsti dalla Costituzione sia in modo informale, comunque non meno incisivo.

Dal breve richiamo delle disposizioni costituzionali, appare definito nei soli tratti essenziali il modello di Presidente della Repubblica costruito dai Costituenti, che appare fondarsi su un'idea di Capo dello Stato rappresentante dell'unità nazionale, collocato in una posizione di autonomia costituzionale estraneo al circuito fiduciario, non in contrapposizione agli altri poteri ma con funzione di integrazione e garanzia del pluralismo istituzionale e a tutela del corretto funzionamento del sistema<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Come rileva Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 202, "Dire che il Capo dello Stato è il rappresentante dell'unità nazionale, in definitiva, non significa affatto dire quale è poi, nell'intelaiatura complessiva del testo costituzionale, il ruolo del Capo dello Stato, proprio perché è la stessa Costituzione a non spiegare più nel dettaglio il significato di quella qualifica se non, ma con risvolti se si vuole non meno problematici, nel principio fondamentale di unità e di indivisibilità della Repubblica".

<sup>91</sup> Sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013 riprende le argomentazioni già sviluppate nella sentenza n. 200/2006 in cui, nel punto 7.1. del considerato in diritto, il Capo dello Stato viene definito "*quale organo super partes, 'rappresentante dell'unità nazionale', estraneo a quello che viene definito il 'circuito' dell'indirizzo politico-governativo*".

<sup>92</sup> Gaetano Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., pp. 415 ss.

Non può non rilevarsi, tuttavia, come i Costituenti abbiano elaborato un’“architettura costituzionale” relativa alla figura presidenziale ed alle sue attribuzioni particolarmente flessibile e modulabile. Come ha da tempo rilevato la dottrina, infatti, questa disciplina, si presenta molto indeterminata, quasi allo “stadio di abbozzo”.<sup>93</sup> La giustificazione di tale consapevole indeterminatezza e fluidità è offerta dallo stesso Orlando che, nel corso dell’esame delle disposizioni relative al Capo dello Stato ha osservato che *“Le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi...”*.<sup>94</sup> Proprio tale caratteristica ha consentito alle disposizioni in esame di rimanere immutate, pur in presenza di un diverso contesto storico e politico in cui i Presidenti si sono trovati ad operare.

Pertanto, preso atto che l’elastico e problematico<sup>95</sup> modello presidenziale si è limitato a determinare gli argini costituzionali entro cui può operare il Presidente della Repubblica, si deve riconoscere che il concreto e diverso ruolo assunto dagli “inquilini del Quirinale” viene ad essere determinato da due fattori: *“la prassi di un organo monocratico è legata alle persone fisiche e alle situazioni politiche nelle quali essa si manifesta, situazioni politiche che spesso sono irripetibili”*.<sup>96</sup>

L’analisi del dettato costituzionale deve quindi necessariamente essere integrata con quella del concreto svolgimento costituzionale che dipende sia dai mutevoli equilibri della forma di governo e del contesto storico-politico nella quale la prassi di ciascun Presidente si è dovuta svolgere, sia dalla personalità di chi

---

<sup>93</sup> L’espressione è di Livio Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 171.

<sup>94</sup> Cfr. Atti dell’Assemblea, cit., Seduta del 23 ottobre 1947, p. 1479.

<sup>95</sup> La dottrina ha, in effetti, da sempre affrontato la questione della figura e del ruolo del Presidente della Repubblica in termini ampiamente problematici sia perchè si trattava di un istituto nuovo, rispetto al quale non poteva essere d’aiuto l’esperienza statutaria prefascista, sia perchè avrebbe dovuto essere la prassi a “riempire gli spazi bianchi” lasciati dalla disciplina costituzionale dell’istituto.

<sup>96</sup> L’espressione è di Paolo Barile in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 250.



occupa la carica monocratica. Per molto tempo, infatti, il Quirinale è stato visto come “*un corpo estraneo al gioco politico ed all’evoluzione complessiva delle istituzioni*”<sup>97</sup>. Per meglio inquadrarne il ruolo, è necessario guardarlo come un elemento essenziale del “gioco politico” inserito in un determinato sistema di governo, valutandone la sua evoluzione assieme a quella del sistema politico e delle istituzioni costituzionali.<sup>98</sup>

In conclusione, quindi, se per un verso è necessario che l’analisi abbia inizio dalle disposizioni della Carta fondamentale, di certo non ci si può fermare ad esse: sarà infatti opportuno concentrarsi su tutti gli accadimenti che hanno contribuito a rendere concreto il testo costituzionale.

---

<sup>97</sup> Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., pp. 23-24. Secondo gli Autori la preminenza del Capo dello Stato significa centralità sul piano funzionale rispetto al funzionamento ed agli equilibri del sistema costituzionale, cioè in relazione al rapporto fra i vari poteri dello Stato (forma di governo) e tra tali poteri e l’intera comunità nazionale (forma di Stato). Gli autori in *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/1985, articolo datato ma ancora attuale, sottolineano come si è venuta puntualizzando sul Capo dello Stato una domanda di riunificazione del sistema di governo intorno ai valori, poiché lo sviluppo del pluralismo ha portato alla riaffermazione dell’unità del sistema rendendo attuale il “*radicamento storico*” dei valori costituzionali. L’unità nazionale di cui si fa portavoce il Presidente della Repubblica, collocato in una posizione di autonomia costituzionale ed estraneo al circuito fiduciario, non corrisponde all’unità della maggioranza (“*un minimo di autonomia costituzionale è necessario anche per consentire al Presidente di adempiere ad un compito di unificazione su un piano diverso e più alto da quello sul quale opera il principio di maggioranza*”), ma neanche si oppone ad essa (del tipo “*totalità dell’unità statale contro parzialità della maggioranza*”).

<sup>98</sup> Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., pp. 198-200, nel criticare la tesi del potere neutro ha rilevato che nelle forme repubblicane, il ruolo del Capo dello Stato è rimasto o è divenuto, pur con alterne vicende, di indiscutibile importanza e di fondamentale significato politico: l’istituzione Capo dello Stato non ha motivo di essere esclusa dalle dinamiche che differenziano le forme di Stato.

## **Capitolo II - Il Presidente della Repubblica nel procedimento legislativo**

**1. I poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica con riferimento al procedimento legislativo. Premessa; 2. L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa alle Camere; 3. L'emanazione degli atti con forza di legge; 4. La richiesta di riesame alle Camere; 4.1. La natura giuridica del potere di rinvio; 4.2. L'estensione del controllo presidenziale; 4.3. Dalle indicazioni teoriche desumibili dal modello alla loro applicazione pratica. Spunti riflessivi; 5. La forma di governo parlamentare e la sua (ancora incompiuta) evoluzione: spunti problematici**

### ***1. I poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica con riferimento al procedimento legislativo. Premessa***

Come già accennato, il testo costituzionale prevede la partecipazione del Capo dello Stato al procedimento di formazione delle leggi attraverso diversi strumenti che si collocano in fasi diverse dell'*iter* legislativo, si rivolgono ad organi istituzionali diversi e il cui esercizio o mancato esercizio determina conseguenze giuridiche differenti.

I tre istituti dell'autorizzazione alla presentazione al Parlamento dei disegni di legge di iniziativa governativa, dell'emanazione di atti aventi forza di legge e della richiesta di riesame alle Camere saranno oggetto di studio, nel successivo capitolo, avendo riguardo al concreto svolgimento costituzionale.

L'analisi prenderà avvio dalla Presidenza Pertini per giungere sino all'attuale Presidenza Napolitano: la ragione di limitare lo studio alle ultime cinque Presidenze verrà illustrata nel prosieguo. E' apparso tuttavia opportuno, al fine di evitare un poco ragionevole "salto" temporale di trent'anni di vita repubblicana, ricostruire preliminarmente la (scarsa) disciplina costituzionale al riguardo, per meglio comprendere nel successivo capitolo come è stata "riempita di contenuto" dalla prassi presidenziale. Per tale ragione, nel

paragrafo che segue, verranno richiamati alcuni interrogativi in merito agli istituti di interesse lasciati aperti dai lavori dell'Assemblea costituente nonché le risposte che ad essi sono state fornite sin dai primi settennati, atteso che, come si tenterà di dimostrare, al di là di alcuni elementi di novità che andranno messi in luce, la prassi presidenziale si è di norma collocata in un solco di continuità con quella dei predecessori.

Prima di dare avvio all'indagine, occorre chiarire che le previsioni di tali forme di controllo preventivo sulle leggi rappresentano una forma di garanzia della concreta applicazione del principio di rigidità costituzionale: in altre parole, il controllo presidenziale, essendo preventivo rispetto all'entrata in vigore della legge e generale in quanto ha potenzialmente ad oggetto tutte le leggi approvate dalle Camere, si configura come strumento di integrazione e perfezionamento dei sistemi di garanzia costituzionale. Difficilmente, infatti, la Corte costituzionale potrebbe accertare l'illegittimità di una disposizione per violazione dell'art. 81, quarto comma Cost.

## ***2. L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa alle Camere***

La previsione del potere del Presidente della Repubblica di autorizzare con decreto la presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi è contenuta nel quarto comma dell'articolo 87 della Costituzione. Come si è già avuto modo di riferire, il progetto di Costituzione presentato all'Assemblea non contemplava alcuna forma di autorizzazione, la quale venne inserita in sede di

coordinamento finale del testo, a seguito di un intervento polemico da parte di Vittorio Emanuele Orlando.<sup>99</sup>

Questa precisazione venne aggiunta pacificamente in quanto si trattava di riconoscere al nuovo Capo dello Stato un potere apparentemente solo formale, sorto in vigenza dello Statuto e che non aveva mai creato difficoltà nei rapporti tra Sovrano, Camere e Governo.

Meno univoche sono state le considerazioni svolte dalla dottrina con riferimento a questo istituto in quanto sin dai primi anni di operatività della Costituzione, si è sviluppato un pluralismo interpretativo, fondato essenzialmente sulle diverse ricostruzioni della figura presidenziale, in parte smentito dalla prassi.<sup>100</sup>

Soprattutto nei primi scritti successivi all'entrata in vigore della Costituzione, anche a motivo della superficialità con cui l'istituto era stato discusso in Assemblea Costituente, si era andata affermando la teoria che riduceva l'autorizzazione ad un atto dovuto, non ritenendo sostenibile la possibilità di un rifiuto del Presidente in caso di disaccordo con la volontà del Consiglio dei Ministri.<sup>101</sup> Il Capo dello Stato infatti svolgerebbe, a detta di questa teoria, una funzione di controllo che non costituisce alcun vincolo per il Governo ma solo occasione per ricevere indicazioni, consigli e raccomandazioni.

---

<sup>99</sup> Cfr. nota 73. L'approvazione del quarto comma dell'art. 87 Cost., viene definita da Giovanni Guiglia, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 9, "un accomodamento in sordina".

Parte della dottrina dell'epoca guardava positivamente il riconoscimento del potere presidenziale di autorizzazione in quanto avrebbe potuto "collegare" il Capo dello Stato all'iniziativa legislativa del Governo; altri studiosi rilevarono invece l'ambiguità e la pericolosità dell'istituto, parlando di sopravvivenze anacronistiche.

<sup>100</sup> Per un'analitica ricostruzione delle tesi dottrinarie sull'istituto in esame, si rimanda a Giovanni Guiglia, cit., pp. 15-38.

<sup>101</sup> Serio Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 28 e 51 paragona la struttura dell'autorizzazione a quella del rinvio. Secondo l'A., il rifiuto di autorizzazione è ammissibile nelle sole ipotesi di grave incostituzionalità.

Emilio Crosa, *Diritto costituzionale*, UTET, Torino, 1951 non ammette la possibilità per il Capo dello Stato di rifiutare l'autorizzazione e definisce il decreto di autorizzazione "garanzia della responsabilità collegiale del Governo".

L'opinione di Crosa è sviluppata da Carlo Cereti, *I messaggi presidenziali*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 165 che interpreta il potere di autorizzazione in stretta connessione con il potere presidenziale di inviare messaggi.

In effetti, i primi trent'anni di vita repubblicana hanno mostrato che i Presidenti hanno fatto scarsissimo uso del diniego di autorizzazione. Occorre tuttavia considerare che non sono noti i casi o comunque tutti quei casi in cui il Capo dello Stato abbia suggerito al Governo di modificare il testo del disegno di legge di cui gli veniva richiesta l'autorizzazione o addirittura di non presentarlo.<sup>102</sup>

Proprio in virtù dell'uso che le Presidenze hanno operato dello strumento dell'autorizzazione, accanto alla tesi appena esposta si è andata affermando la teoria dell' "informazione preventiva" che sembra essere diventata, nel concreto svolgimento costituzionale, la funzione pratica cui realmente assolve il controllo presidenziale.

Attraverso l'attribuzione del potere di autorizzazione, il Capo dello Stato viene infatti informato preventivamente e costantemente di tutte le iniziative legislative del Governo (ovvero la parte più significativa ed incisiva dell'attività dell'Esecutivo): in definitiva è messo in grado di consigliare il Governo con efficacia (e cioè prima) e con piena conoscenza dell'intero arco di iniziative.

Solo in questo modo il Presidente della Repubblica è in condizione di poter esercitare i suoi poteri di "*supremo moderatore ed attivatore dell'equilibrio*" e la funzione di "*consigliere*" che gli è propria<sup>103</sup>: l'autorizzazione è apparsa,

---

<sup>102</sup> La circostanza che la prassi delle prime Presidenze in ordine all'autorizzazione sia alquanto scarsa e poco conosciuta è dimostrata da uno studio monografico sugli atti del Presidente in cui si afferma che "*non pare che il capo dello stato eserciti, come pure è stato detto, un controllo di legittimità e di merito sui disegni di legge per i quali si richiede l'autorizzazione...*", Antonio Valentini, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 30 ss.

<sup>103</sup> Cfr., Alberto Predieri, *Appunti sul potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi*, in *Studi senesi*, 3/1958, pp. 279-327; Francesco Teresi, *Appunti sul controllo presidenziale degli atti normativi*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 1660 e Giuseppe Ugo Rescigno, *Il Presidente della Repubblica: art. 87, in Comm.Cost.*, Il Foro Italiano, Roma, 1978, pp. 200 e ss che mette in evidenza il valore pratico-politico dell'istituto: "*attraverso il meccanismo previsto da questa disposizione il Presidente della Repubblica ...è messo in grado di conoscere preventivamente tutte le iniziative*

infatti, un mezzo abbastanza efficace nelle non poche volte, anche se non tutte note all'opinione pubblica, in cui ha costretto il Governo a rivedere le sue posizioni.

Lo strumento dell'autorizzazione permette di far constare il dissenso del Capo dello Stato in relazione ad un'attività di governo che egli reputi costituzionalmente illegittima, con tutte le conseguenze che ne derivano, tra cui l'esclusione di ogni responsabilità presidenziale in caso di, ipotesi alquanto remota, alto tradimento o attentato alla Costituzione. Una mancata autorizzazione del Presidente ha, infatti, conseguenze rilevanti non tanto perché paralizza l'attività legislativa governativa, in quanto il rifiuto presidenziale è facilmente aggirabile dal Governo attraverso la presentazione di un progetto di legge di analogo contenuto da parte di un parlamentare di maggioranza, ma poiché consente al Capo dello Stato di esplicitare il suo dissenso rispetto al Governo, di fronte alle Camere, di fronte agli altri organi dello Stato ed, infine, anche dinanzi all'opinione pubblica.

La funzione che nella sua prima fase di applicazione e di attuazione della Costituzione ha avuto l'autorizzazione è stata ben sintetizzata dal Presidente Einaudi: quest'ultimo, escluso che l'autorizzazione fosse un atto meramente formale, interpretò l'art. 87, quarto comma *“dichiarando nella maniera più chiara possibile senza le attenuazioni e le circonlocuzioni proprie non di rado delle prose ufficiali, le osservazioni e i dubbi”*.<sup>104</sup> Pur tuttavia, le osservazioni trasmesse dal Presidente della Repubblica a proposito dei disegni di legge di

---

*legislative del Governo, e cioè la parte più significativa e incisiva dell'attività di Governo ...ed è altresì messo in grado di consigliare il Governo con efficacia (e cioè prima) e con piena conoscenza dell'intero arco di iniziative”.* Pochi mesi prima del primo diniego formale di autorizzazione da parte del Presidente Pertini, Rescigno affermava: *“Oggi è pacifico che il Presidente della Repubblica non può negare l'autorizzazione...tutt'al più il Presidente della Repubblica può chiedere al Consiglio dei Ministri un riesame dell'iniziativa, facendo valere la sua autorità morale, la sua esperienza, i suoi consigli”.*

<sup>104</sup> Luigi Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi Editore, Torino, 1956, pp. XIV-XV.

iniziativa governativa non hanno avuto mai, anche quando il tono poteva apparire vivace, “*indole di critica, sibbene di cordiale cooperazione o di riflessioni comunicate da chi, anche per ragioni di età, poteva essere considerato...meritevole di essere ascoltato*”.<sup>105</sup>

Ciò spiega la ragione per cui nel corso della Presidenza Einaudi è stata negata in un solo caso l'autorizzazione<sup>106</sup>, mentre nello *Scrittoio* sono richiamati numerosi disegni di legge con riferimento ai quali il Capo dello Stato aveva fatto pervenire al Ministro proponente o al Presidente del Consiglio proprie osservazioni tramite lettere ed appunti.<sup>107</sup>

La ragione dello scarsissimo uso del rifiuto di autorizzazione da parte di Einaudi è chiarita dallo stesso Presidente: se il Governo non dà seguito ai consigli presidenziali e conferma il proprio disegno di legge, l'atto di autorizzazione viene visto come un atto dovuto. Il Capo dello Stato non potrà negare la propria autorizzazione in quanto “la politica del paese” spetta al Governo, che gode della fiducia del Parlamento e non al Presidente della Repubblica.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> Il Presidente Einaudi, come si evince dallo *Scrittoio*, cit., p. 255 “opinò negativamente” in merito al disegno di legge sulla rivalutazione delle attività immobiliari dell'INA.

<sup>107</sup> In alcuni casi, le osservazioni hanno anticipato l'autorizzazione (cfr. pp. 230, 233, 246, 253, 274, 332, 421, 504, 553), mentre altre volte hanno accompagnato la restituzione al ministro del decreto di autorizzazione firmato (ad esempio, con riferimento al disegno di legge concernente la disciplina dell'artigianato, il Presidente, rivolgendosi al Ministro Campilli, annotava: “*Non ti posso tacere, per tua informazione, i miei dubbi in proposito. Perciò le mie unite cartelle*”; cfr. anche pp. 462 e 564).

<sup>108</sup> Einaudi, op.ult.cit., afferma di essersi inchinato “*sia con l'apposizione preventiva della firma di autorizzazione, sia con l'avvertenza che la firma sarebbe stata senz'altro apposta qualora il ministro competente avesse rinviato il provvedimento, al proposito del Governo di dar seguito a quella che era la sua politica. Ho dato cioè alla norma dell'art. 95 per cui “il presidente del consiglio dei ministri dirige la politica generale del governo” una interpretazione che, forse, è più larga della lettera della Costituzione, ma che ritengo conforme al sistema voluto dalla Costituzione: la politica del paese spetta al governo il quale abbia la fiducia del Parlamento e non invece al Presidente della Repubblica*”.

In effetti, la prassi einaudiana coincide con l'opinione sopra riportata (cfr. nota 100) di Crosa e Cereti. *Contra*, Alberto Predieri, cit., pp. 303-304.

La prassi inaugurata da Einaudi è stata seguita anche dal Presidente Pertini: dinanzi alla ferma volontà di dar corso all'iniziativa legislativa senza prestare attenzione ai rilievi mossi dal Capo dello Stato, quest'ultimo, pur nutrendo dubbi sul disegno di legge, ne ha autorizzato la presentazione. Ad esempio, in merito al disegno di legge in tema di bonifiche, il Presidente Pertini, dopo averlo sottoposto a rinvio (perché ritenuto contrastante con il D.P.R. n. 616/1977 in quanto sconfinante in ambiti e materie propri della competenza regionale), ne autorizzò la

Grazie alla prassi inaugurata da Einaudi, ha trovato soluzione anche la questione relativa alla natura dell'atto di autorizzazione: quest'ultimo è stato considerato sin dalle prime applicazioni dell'istituto come un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, seppur controfirmato dal ministro proponente in forza della statuizione dell'articolo 89.

Parte della dottrina<sup>109</sup>, sottolineando l'inutilità e la pericolosità della controfirma per gli "atti propri" del Presidente della Repubblica, ha proposto, in una prospettiva *de iure condendo*, di abbandonare tale prassi poiché l'istituto annullerebbe l'indispensabile contrapposizione tra organo autorizzante ed organo autorizzato, dando al Governo la possibilità di bloccare il potere di controllo del Presidente sull'azione governativa. In ogni caso, ad oggi, nella prassi, non si è mai dubitato della necessaria controfirma ministeriale del decreto di autorizzazione, né questa è mai mancata.

Con riferimento all'estensione del sindacato sui disegni di legge, il dibattito si è incentrato sulla configurabilità o meno di un controllo, oltre che di legittimità, anche di merito. Sin dalla prassi di Einaudi, non è mai stato contestato l'esercizio di un controllo di legittimità sui disegni di legge governativi, analogo a quello svolto dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione: al Capo dello Stato spetta assicurare, come si ricava dalla prevista responsabilità presidenziale per "attentato alla Costituzione", la funzionalità del sistema e non l'osservanza di ogni singola norma costituzionale<sup>110</sup>; per questa ragione l'autorizzazione dovrebbe consistere nel verificare se i disegni di legge in esame siano immuni da vizi così gravi che il

---

presentazione alle Camere, in seguito alle insistenze del Governo, accompagnando però l'autorizzazione con una lettera nella quale diceva: "*debbo francamente aggiungere che non resto persuaso dalla motivazione di fondo*".

<sup>109</sup> Enzo Cheli, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale: l'esperienza italiana*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1983, p. 379.

<sup>110</sup> Livio Paladin, (voce) *Presidente della Repubblica*, cit., 1986, p. 215.



Parlamento non dovrebbe nemmeno prenderne visione e tali dunque da rendere “*costituzionalmente insostenibile*”<sup>111</sup> l’inizio dell’*iter legis*. Il controllo iniziale del Capo dello Stato dovrà quindi riguardare l’impianto organico o, come anche è stato detto, la “*filosofia complessiva*”<sup>112</sup> del disegno governativo; il parametro di riferimento per la valutazione presidenziale è rappresentato non solo dalle disposizioni del testo costituzionale, ma anche dal diritto vivente ovvero dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: non può non essere condivisa la tesi secondo cui il Presidente della Repubblica sarebbe legittimato a non autorizzare una legge che riproducesse disposizioni dichiarate incostituzionali dalla Corte. Più incisivo è invece il controllo di legittimità formale presidenziale quando oggetto dell’accertamento è il rispetto delle disposizioni legislative ordinarie per la formazione dei progetti di legge governativi: il Presidente della Repubblica dovrà valutare, ad esempio, l’osservanza della norma che prescrive la deliberazione del Consiglio dei Ministri o ancora l’osservanza delle disposizioni che richiedono pareri o “concerti” obbligatoriamente previsti. Spesso infatti la norma che prevede la necessaria previa deliberazione del Consiglio dei Ministri viene aggirata con i cosiddetti “*decreti legge copertina*” ovvero quei provvedimenti legislativi il cui testo viene mutato da parte di singoli ministri, o addirittura di appartenenti ai partiti della maggioranza o di funzionari, anche in punti di grande rilievo politico, nella fase che si colloca fra la delibera consiliare e l’emanazione presidenziale.<sup>113</sup> Proprio attraverso la

---

<sup>111</sup> Mario Fiorillo, *Il Capo dello Stato*, Editori Laterza, Bari, 2003, p. 52.

<sup>112</sup> Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 182.

<sup>113</sup> Patrizia Vipiana, cit., pp. 77-78 riporta le opinioni di vari giuristi. Da una parte Paladin, Barile e Chiola denunciano l’illegittimità della prassi dei decreti legge copertina e affermano che il decreto legge, se sottoposto a modifiche dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri, deve essere riapprovato da quest’ultimo ed il Presidente della Repubblica dovrebbe rifiutarsi di firmare tali decreti e rinviarli al Governo. Dall’altro lato, Capotosti si mostra favorevole a questo fenomeno e giudica non necessaria una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri in quanto riconosce un potere di coordinamento all’Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio

denuncia di queste eventuali irregolarità, il Presidente della Repubblica mostrerebbe appieno il significato del controllo da lui svolto, il quale opererebbe, in definitiva, come garanzia a vantaggio del Governo, mirando a salvaguardare l'integrale esercizio di una delle sue più importanti attribuzioni. Occorre tuttavia rilevare che, con riferimento ai disegni di legge su materie per le quali vi è una forte attenzione da parte dell'opinione pubblica, soprattutto nel corso delle Presidenze Ciampi e Napolitano, si è andata formando la prassi di una preventiva comunicazione del testo del disegno di legge da parte del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio all'Ufficio Legislativo del Quirinale<sup>114</sup>: in questo modo il Capo dello Stato ha conoscenza del contenuto di uno schema del disegno di legge, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. Occorre precisare che della prassi della preventiva comunicazione si ha conoscenza tramite fonti di stampa in quanto non è mai stata confermata da comunicati della Presidenza della Repubblica che, anzi, in diverse occasioni, hanno addirittura smentito l'esistenza di contatti con la Presidenza del Consiglio, prima dell'approvazione di un disegno di legge da parte del Consiglio dei Ministri.

---

114

Il procedimento di formazione dell'iniziativa legislativa del Governo si articola in diversi momenti, in una serie di atti tra loro consequenziali che comprendono la predisposizione di uno schema del disegno di legge ad opera del ministro (o di concerto con più ministri) competente per materia, il suo esame da parte del "Pre-Consiglio" dei Ministri, composto dai Capi degli Uffici Legislativi dei Ministeri e presieduto dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, l'esame e la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, la proposta governativa di autorizzazione, la presentazione del disegno deliberato al Presidente della Repubblica ed infine l'esame da parte del Presidente della Repubblica che può concludersi con l'emanazione del decreto di autorizzazione (e quindi con la presentazione del disegno di legge ad una delle due Camere) o con il rifiuto di autorizzazione. Secondo la prassi richiamata, l'intervento del Capo dello Stato interverrebbe dopo l'approvazione da parte del "Pre-Consiglio" e prima della delibera del Consiglio dei Ministri.

Da quanto emerge dalla stampa e dai comunicati ufficiali, soprattutto nel corso della XVI Legislatura, si sono verificati alcuni casi in cui il testo del decreto è stato trasmesso in via informale al Presidente della Repubblica a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri; il Presidente Napolitano ha formulato alcuni rilievi che sono stati prontamente recepiti dal "Governo", senza che tuttavia intervenisse una nuova deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri. Il caso in questione relativo alla procedura approvativa del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010 (Cd. Decreto anticrisi) è stato esaminato da Emanuele Rossi, *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2010, pp.820-823.

Resta da esaminare il problema se il Presidente della Repubblica possa, in sede di autorizzazione, effettuare un controllo esteso anche al merito. La questione è particolarmente delicata perché, se una soluzione affermativa rischia di coinvolgere il Capo dello Stato nell'attività di Governo, rappresentando i disegni di legge uno degli strumenti più importanti per realizzare l'indirizzo politico, d'altra parte l'opposta soluzione finirebbe per ridurre il controllo presidenziale ad un sindacato solo formale.

E' necessario, a questo punto, chiarire che cosa si intende per controllo di merito. Se il merito è inteso quale sindacato penetrante sull'opportunità delle scelte governative, tale tipo di controllo va senz'altro negato. Ciò consentirebbe, infatti, al Capo dello Stato di interferire nelle decisioni e nelle scelte di politica legislativa del Governo, ma ciò non è ammesso dal nostro ordinamento il quale non attribuisce al Presidente della Repubblica né l'iniziativa legislativa, né, tantomeno, la contitolarità dell'indirizzo politico con il Governo. Escluso quindi ogni controllo di merito politico, nulla vieta al Presidente di esternare le sue perplessità ai proponenti mediante messaggi o comunicazioni (di solito informali e quindi non rese pubbliche), con il limite dell'obbligo giuridico di accordare la propria autorizzazione qualora l'opinione presidenziale non dovessero trovare udienza<sup>115</sup>.

Tra l'altro, attribuire questa forma di controllo al Presidente della Repubblica significherebbe introdurre una responsabilità politica del Governo verso il Presidente della Repubblica, responsabilità che, oltre a non essere prevista dal testo costituzionale, si configurerebbe "*sterile ed evanescente*"<sup>116</sup>: mentre infatti la responsabilità del Governo verso le Camere comporta la possibilità che sia approvata una mozione di sfiducia, con conseguente obbligo

---

<sup>115</sup> Silvano Tosi, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 260.

<sup>116</sup> Alberto Predieri, op. cit., p. 313.

di dimissioni del Governo, l'ordinamento non ha previsto nessuna conseguenza in caso di responsabilità del Governo nei confronti del Presidente della Repubblica.<sup>117</sup>

Non è un caso, infatti, che tutte quelle volte in cui i Presidenti abbiano sollevato dubbi di opportunità in merito al contenuto di un disegno di legge, abbiano preferito utilizzare strumenti diversi.

Il controllo presidenziale in sede di autorizzazione ha avuto solo in pochi noti casi esito negativo<sup>118</sup>. Come già rilevato, sin dalla Presidenza Einaudi, al rifiuto di autorizzazione, sono stati preferiti il rilascio dell'autorizzazione accompagnata da rilievi o il rinvio del disegno di legge al Governo con richiesta di riesame.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Alla luce della prassi presidenziale, non può neppure essere accolta la posizione di chi ritiene che il Presidente della Repubblica, in sede di autorizzazione, debba controllare che il disegno di legge di iniziativa governativa sia in armonia con il programma governativo sulla cui base si è determinato il rapporto fiduciario con le Camere. Il compito di controllare l'attuazione dell'indirizzo è esclusivo delle Camere e si realizza con il congegno del mantenimento e della revoca della fiducia che rende il Governo, in ogni momento, responsabile verso le Camere. Alla valutazione politica delle Camere non può sostituirsi né sovrapporsi quella del Presidente della Repubblica: ammettere che il Capo dello Stato abbia il potere di controllare se la concreta attuazione del programma governativo sia conforme al programma esposto alle Camere significherebbe rendere il Presidente della Repubblica compartecipe dell'attività di Governo e della formazione dell'indirizzo politico del Governo e della sua maggioranza. Cfr. Franco Bozzini, *Contributo alla interpretazione di talune funzioni del Presidente della Repubblica*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, a cura del Comitato Nazionale per la Celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, vol. III, Roma, 1958, p. 187 ss.

<sup>118</sup> Oltre i casi sopra citati relativi alla Presidenza Einaudi, anche nel corso del settennato di Pertini si è verificato un caso di diniego di autorizzazione, mediante la restituzione, effettuata dal Presidente con lettera, nel gennaio del 1979, di un disegno di legge in tema di bonifiche, in contrasto con le statuizioni previste in un D.P.R. sul riparto di competenze tra Stato e Regioni nel settore agricolo. A questo episodio, tra l'altro, il Presidente Pertini allude nel passo di una lettera inviata al Presidente della Giunta regionale della Toscana in cui auspica che *“Parlamento e Governo si impegnino nella definizione di normative di principio ... evitando ... che nella legislazione di dettaglio avvengano, come qualche volta io stesso ho dovuto segnalare, sconfinamento in ambiti e materie proprie della competenza regionale”*.

Anche durante la Presidenza Ciampi è stata data notizia alla stampa del disegno di legge con cui il Governo intendeva attuare la struttura di coordinamento per la lotta alla criminalità denominata Eurojust prevista da accordi comunitari, disegno di legge che il Presidente della Repubblica ha restituito al Ministro della giustizia per motivi di costituzionalità, tant'è che la versione approvata in Consiglio dei Ministri era diversa da quella del diverso di legge autorizzato. Cfr. la stampa del 4 e 5 settembre 2003.

<sup>119</sup> Il rinvio dei disegni di legge al Governo, non previsto e regolato da alcuna norma di legge, si configura come un *“istituto dai contorni vaghi, suscettibili di precisarsi solo in via di prassi”*. Cfr., Patrizia Vipiana, cit., p. 93.

Spesso, alcuni interventi in sede di applicazione di articolo 87, quarto comma Cost. hanno posto problemi di classificazione, in quanto non è desumibile con assoluta certezza se il Capo dello Stato abbia inteso operare una richiesta di riesame del disegno di legge a lui sottoposto, oppure se si sia limitato a trasmettere i decreti di autorizzazione, allegando ad essi osservazioni critiche e rilievi.

Quest'ultima misura non ha effetti impeditivi ma solo sospensivi dell'efficacia dell'atto, in quanto non blocca l'iniziativa legislativa del Governo, pur stimolando quest'ultimo a correggere i vizi riscontrati dal Presidente ed obbligandolo alla riflessione; si configura come un rimedio utilizzato dai Presidenti ogni qual volta siano venuti in rilievo profili di inopportunità del disegno di legge e non di illegittimità. Ad esempio, il Presidente Pertini rinviò al Governo un disegno di legge che prevedeva un aumento dell'indennità presidenziale criticando<sup>120</sup>, in una lettera al Presidente del Consiglio, non la decisione di disporre l'incremento, ma il fatto che esso cominciasse ad essere operativo già nell'ultima fase del suo mandato.<sup>121</sup>

L'autorizzazione accompagnata da rilievi, esposti a margine o in allegato al decreto di autorizzazione o in scritti distinti permette invece di non sospendere l'iniziativa legislativa governativa, ma allo stesso tempo crea un dialogo tra Governo e Capo dello Stato, favorendo l'esplicitarsi della funzione di consiglio di quest'ultimo.

I suddetti messaggi rappresentano una sorta di sollecitazione, di interventi correttivi del disegno di legge in sede parlamentare e, seppure dal punto di vista giuridico abbiano valenza di mero consiglio, dal punto di vista politico assolvono la funzione di limite esterno verso le Camere, scoraggiando

---

<sup>120</sup> Nella lettera, pubblicata nella stampa quotidiana del 5 aprile 1985, il Presidente Pertini dice di riconoscere *“che un adeguamento, dopo circa vent'anni dall'ultima rivalutazione è necessario”*, ma aggiunge che *“non può essere considerata pretesa impropria da parte mia chiedere che la decorrenza della corresponsione della nuova misura dell'assegno sia fissata in una data successiva alla scadenza del mio mandato. A questo fine ... rinvio il disegno che mi è stato sottoposto per la firma al Governo”*. In risposta al Presidente Pertini, l'allora Presidente del Consiglio Craxi, ricordando di aver indicato la data di decorrenza dell'aumento di indennità al 1° gennaio 1985 dopo aver sentito l'autorevole parere dei Presidenti delle Camere, aggiunge di *“ritenere che la proposta presidenziale, ispirata a ragioni che non possono non essere apprezzate, debba essere accolta. Sottoporro pertanto il disegno di legge al Consiglio dei Ministri per la necessaria modifica”*.

<sup>121</sup> Un altro esempio di modifica di un atto di iniziativa legislativa del Governo nel senso indicato dal Presidente della Repubblica (anche se non è chiaro se la censura di quest'ultimo abbia dato luogo ad un rinvio o sia invece da inquadrarsi quale rilievo critico espresso contestualmente all'autorizzazione) è ravvisabile in una disposizione di un disegno di legge in tema di *referendum* a cui il Presidente Pertini aveva rivolto la sua critica e che non figurava più nel testo presentato alla Camera dei deputati. Questo caso è descritto da Livio Paladin, (voce) *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 215, nt 247.

l'approvazione del disegno di legge nel medesimo testo ed, al contempo, di raccomandazione nei confronti del Presidente del Consiglio affinché ne faccia tesoro nell'*iter* successivo del disegno di legge in Parlamento<sup>122</sup>.

Se è pur vero che l'utilizzo di tali "strumenti intermedi" tra l'autorizzazione e il diniego, come la richiesta di riesame o l'autorizzazione accompagnata da rilievi è noto solo con riferimento al Presidente Einaudi, è da ritenere che si tratti una prassi utilizzata anche dai suoi successori: purtroppo, l'esiguità dei dati che si possono desumere e soprattutto la loro ufficiosità dovuta alla riservatezza che copre i rapporti tra Capo dello Stato e Governo in sede di autorizzazione, non consente di ricostruire con precisione l'uso che ne è stato fatto da parte dei Presidenti.<sup>123</sup>

Inoltre, lo scarso uso del diniego può essere spiegato oltre che dalla preferenza per strumenti "diversi", anche dal fatto che un'eventuale autorizzazione comporta semplicemente l'attivarsi del procedimento legislativo e la presentazione del disegno di legge ad una delle Camere: ciò non può di per sé violare alcuna norma costituzionale, ma, tutt'al più, costituire la possibilità di una futura violazione che si manifesterà solo se il disegno di legge, dopo aver percorso tutto l'*iter* parlamentare senza che siano stati sanati i vizi, diventi legge. Peraltro, contribuisce a limitare ulteriormente l'estensione del sindacato presidenziale in sede di autorizzazione il fatto che ogni disegno di legge può ricevere modifiche sostanziali durante la fase di discussione in Parlamento,

---

<sup>122</sup> Ad esempio, in merito al disegno di legge finanziaria per il 1980, il Presidente Pertini aveva operato puntuali considerazioni sulla politica e la tecnica legislativa; a tale intervento fece seguito una altrettanto puntuale risposta del Presidente del Consiglio intesa ad illustrare meglio il contenuto del disegno di legge autorizzato e a chiarire i dubbi e le perplessità del Presidente.

<sup>123</sup> Come sottolinea infatti Alberto Predieri, op. cit., p. 300 i rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo, per quanto concerne l'iniziativa legislativa di quest'ultimo, sono regolati dalla prassi, che può però essere analizzata solo in modo frammentario, trattandosi di "*materia estremamente delicata, che concerne proprio gli arcana dei rapporti degli organi costituzionali*". Tra l'altro, anche quando l'esito del controllo sui disegni di legge è positivo e quindi l'autorizzazione viene rilasciata, di solito si conferisce scarsa pubblicità all'esercizio della competenza presidenziale in esame.

anche mediante emendamenti governativi su cui non è richiesta alcuna autorizzazione presidenziale.

Da ultimo, resta da svolgere una considerazione conclusiva in merito ai rapporti tra il disegno di legge e la legge nella quale quel disegno di legge si è tramutato dopo l'esame e l'approvazione da parte delle Camere. In altri termini, va verificato se l'autorizzazione del disegno di legge, successivamente approvato dal Parlamento, faccia venir meno la possibilità del rinvio presidenziale della legge alle Camere, in sede di promulgazione, mediante richiesta di riesame.

*Nulla quaestio* nel caso in cui, durante l'*iter* parlamentare siano stati proposti ed approvati emendamenti, sicchè la legge di cui si chiede la promulgazione non ha lo stesso contenuto del disegno di legge originario di cui si era chiesta l'autorizzazione. Nel caso in cui i due atti abbiano lo stesso contenuto, in dottrina il problema viene risolto diversamente: se l'autorizzazione viene intesa come esercizio di un controllo effettivo, cioè capace di produrre effetti impeditivi, o almeno sospensivi della presentazione alle Camere, l'uso dello strumento del rinvio è escluso<sup>124</sup>, svolgendosi il controllo presidenziale già nella fase di autorizzazione.

Quella parte della dottrina<sup>125</sup> che ritiene invece il decreto autorizzativo come atto dovuto e quindi una mera formalità, afferma che il Capo dello Stato

---

<sup>124</sup> Questa tesi è stata sostenuta da Luigi Einaudi, op. cit., p. XIV secondo il quale “l'articolo 87, letto insieme con l'articolo 74, pone, quando la legge di iniziativa del governo sia stata poi votata dalle Camere, un chiaro limite al diritto di messaggio del Presidente. Se questi ha autorizzato il Governo alla presentazione del disegno di legge e se la legge votata non è in contrasto, nelle cose essenziali, con il disegno di legge originario, come può il presidente, non dico in punto di diritto in senso stretto, ma di mero buon gusto, chiedere una seconda deliberazione su una legge che egli medesimo aveva dinanzi dichiarato potere essere presentata al Parlamento?” Nella visione einaudiana un successivo rinvio sarebbe potuto intervenire “solo in funzione di sostegno del governo nel caso in cui le linee essenziali di un suo disegno di legge fossero state stravolte in sede parlamentare”.

<sup>125</sup> Silvano Labriola, *Il Presidente della Repubblica*, Cedam, Padova, 1986, p. 227 e Fausto Cuocolo, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1959, pp. 142-143, nt. 118, il quale tuttavia aggiunge che, per motivi di correttezza dei reciproci

possa rinviare anche le leggi di iniziativa governativa preventivamente autorizzate.

Pur non condividendo la dottrina che considera l'autorizzazione un atto dovuto, come sopra ricordato, la prassi successiva alla Presidenza Einaudi<sup>126</sup> ha dimostrato l'ammissibilità del rinvio anche nei confronti di leggi di iniziativa governativa, anche perché l'articolo 74 Cost. non distingue le leggi in base al proponente per sancire quali possano essere rinviate. Non esiste, dunque, incompatibilità<sup>127</sup> fra l'autorizzazione concessa ed il rinvio poiché esiste una differenza funzionale tra i due strumenti<sup>128</sup>: il controllo che si esercita in sede di rinvio non è una ripetizione dell'autorizzazione ma è un controllo diverso che si esercita su di un atto diverso (progetto di legge governativo, che rappresenta il momento preparatorio del procedimento legislativo e legge approvata dalle Camere cioè l'atto che conclude la fase costitutiva del procedimento) e in momenti diversi (nella fase iniziale e finale dell'*iter* legislativo). Il Presidente della Repubblica può, quindi, con un messaggio motivato indirizzato alle Camere rinviare una legge, anche quando egli abbia autorizzato la presentazione di un disegno di legge governativo sia per esprimere il suo sindacato di merito, sia per incostituzionalità sopravvenuta a seguito del dibattito e dell'approvazione parlamentare, sia anche per una diversa valutazione della non conformità delle disposizioni della legge, anche se identiche a quelle del

---

rapporti "il Capo dello Stato ben potrà far conoscere, sia pure in sede non formale, la sua intenzione di rinviare alle Camere la legge...derivante da un progetto di cui si chiede l'autorizzazione alla presentazione".

<sup>126</sup> Il Presidente Einaudi riteneva che l'intervenuta autorizzazione rappresentasse un "*chiaro limite*" all'esercizio del potere di rinvio. Cfr. *Lo scrittoio del Presidente*, cit., p. XIII.

<sup>127</sup> *Contra* Pietro Virga, il quale ritiene che il sindacato in sede di promulgazione sia da escludere, a meno che non vi siano state, nel corso dell'*iter* parlamentare, emendamenti e modificazioni tali per cui il testo della legge approvata sia dissimile profondamente da quello del disegno di legge autorizzato.

<sup>128</sup> Cfr. Alberto Predieri, op. cit., p. 324. Tra l'altro, anche il fatto che sia richiesta l'autorizzazione al momento della presentazione del disegno di legge, mentre essa non è necessaria quando il Governo proponga emendamenti al disegno stesso, sta a significare che il controllo iniziale del Presidente non può che avere ad oggetto la "*filosofia complessiva*" del disegno governativo più che le sue singole norme. Cfr., Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., p.182.



disegno autorizzato, alle norme costituzionali. Inoltre, poiché l'autorizzazione prevista dall'articolo 87, una volta effettuata non è revocabile, si deve ammettere che un vizio, sfuggito all'esame presidenziale nel momento del controllo esercitato in sede di autorizzazione, possa essere fatto valere in seguito attraverso lo strumento del rinvio<sup>129</sup>.

Un'ultima considerazione, su cui si tornerà quando verrà analizzato l'uso e, forse, la preferenza, per strumenti informali, attiene alle modalità con cui i Presidenti esternano al Governo i propri rilievi in sede di autorizzazione: si è visto che molte volte l'autorizzazione rappresenta l'occasione per un parere di merito che non è obbligatorio né vincolante per il Governo, rappresentando invece una forma di controllo presidenziale anomala, in cui il Presidente lascia al Governo la libertà di valutare i rilievi critici mossi al disegno di legge. In questo modo l'autorizzazione presidenziale perde i connotati propri di un mezzo di controllo e diventa, invece, strumentale alla funzione di stimolo e di freno, di consiglio e di monito, che meglio si presta ad instaurare relazioni collaborative con il Governo.

Si viene così a determinare un notevole flusso di informazioni reciproche tra Governo e Presidente che, il più delle volte, rimangono nell'ambito dei rapporti informali, non essendo rese pubbliche. Ciò determina uno "squilibrio" informativo tra la fase parlamentare dell'iter legislativo che può essere "monitorata" in ogni momento dall'elettore, anche in tempo reale, e la fase governativa in cui sembrerebbe opportuna una maggiore trasparenza dei rapporti tra organi costituzionali ed una maggiore conoscibilità, anche al di fuori dei

---

<sup>129</sup> Aldo Bozzi, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1958, p. 750.

“circuiti istituzionali”, degli interventi tra Presidenza del Consiglio e Presidenza della Repubblica, che si svolgono in “un ambito discreto”.<sup>130</sup>

### 3. *L’emanazione degli atti con forza di legge*

Tra le attribuzioni presidenziali in ordine alla funzione legislativa, il quinto comma dell’art. 87 della Costituzione prevede la competenza ad emanare i decreti aventi valore di legge ed i regolamenti.

Per quanto di interesse ai fini del presente studio, l’analisi sarà limitata al tema dell’emanazione dei decreti legge, sia per gli spunti offerti dalla prassi, sia per gli aspetti problematici connessi alla fase di conversione, sia in quanto l’uso (e abuso) dello strumento della decretazione d’urgenza ha comportato incisivi interventi, da parte dei Presidenti della Repubblica, che andranno messi in luce

<sup>131</sup>.

Ciò che, in questa sede, interessa analizzare è se al Presidente della Repubblica, in sede di emanazione dei decreti legge, spettino poteri e, in caso positivo, quali essi siano e con quali limiti possano essere esercitati: si tratta di

---

<sup>130</sup> Giovanni Guiglia, *L’autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, op. cit., pp. 80-81: il volume contiene una interessante “Appendice documentale” in cui sono riportati alcuni decreti presidenziali di autorizzazione con, di fianco, le note, i comunicati e le lettere che il Presidente della Repubblica ha indirizzato di volta in volta al Governo per rilevare alcuni profili problematici dei disegni di legge sottopostogli per l’autorizzazione.

Patrizia Vipiana, cit., pp. 81-82 parla, a riguardo, di *controllo di merito consultivo*, avvicinandosi l’esercizio di tale controllo all’espressione di un parere. Si tratta spesso di pareri e consigli che rimangono nell’ambito dei rapporti informali tra Presidente della Repubblica e Governo e per questo non sono conoscibili all’esterno dei circuiti informativi riservati agli organi coinvolti dall’iniziativa legislativa del Governo. Ad esempio, in un caso, durante la Presidenza Pertini, le osservazioni presidenziali vennero comunicate al Governo, non mediante lettera, ma attraverso un “intervento in via breve”, che tuttavia sortì gli effetti voluti dal Capo dello Stato: si trattava di un disegno di legge inteso ad introdurre modifiche alla disciplina dei *referendum*. Il Capo dello Stato – a quanto risulta, in base allo schema della lettera che venne predisposta, ma non inviata per le intervenute modifiche ad opera del Governo - censurò il comma che imputava al Presidente della Repubblica, senza alcuna assunzione di responsabilità da parte del Governo, il potere di ritardare l’indizione di un *referendum* per un periodo non superiore a sei mesi. Dopo l’intervento presidenziale, inoltrato solo “in via breve” attraverso contatti informali con la Presidenza del Consiglio, il testo della disposizione menzionato venne eliminato.

Per una sintesi aggiornata del caso di emanazione, si rinvia a Patrizia Vipiana, *L’emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>131</sup> Un recente contributo in materia è stato fornito da Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di Governo* (Atti di un convegno, Roma, 26 novembre 2010), Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche Luiss Guido Carli, Aracne Editrice, Roma, 2011.

un tema non del tutto nuovo rispetto alle vicende politico-costituzionali, in quanto nell'ultimo trentennio si sono registrati casi problematici, sia pure non numerosi, che hanno costituito un punto di riferimento concreto per le ricostruzioni dottrinali in materia. In particolare, verificare se e con quali modalità sia stato esercitato il controllo presidenziale in sede di emanazione, consentirà, per un verso, di trarre spunti utili per la ricostruzione del ruolo dei Presidenti della Repubblica nel procedimento legislativo che si tenterà di operare, con riferimento alle ultime Presidenze, nel capitolo successivo, per altro verso di verificare se una simile configurazione del potere di emanazione sia tuttora valida.

Ci si propone, pertanto, di effettuare una ricostruzione del potere presidenziale in esame, per poi chiarire le questioni di fondo ad esse correlate ovvero l'ampiezza che può assumere il controllo presidenziale in sede di emanazione.

Occorre, in via preliminare, rilevare un elemento che contraddistingue il controllo presidenziale in sede di emanazione ovvero la riservatezza che, se per un verso consente di rendere fluidi e flessibili i rapporti tra Capo dello Stato e Governo, dall'altro, non consente all'opinione pubblica ed agli studiosi del tema, di ricostruire con precisione l'attività di controllo esercitata dal Presidente: le motivazioni di un eventuale rinvio del decreto al Governo, il dibattito e l'esito del riesame sono conoscibili solo, nella misura e nei termini in cui i soggetti coinvolti ritengano opportuno comunicarlo.<sup>132</sup>

Sul punto, come si vedrà nello specifico nel successivo capitolo, la Presidenza Napolitano ha rappresentato un *novum* rispetto alle precedenti Presidenze in quanto anche alle attività informali è stata data trasparenza tramite i (quasi giornalieri) comunicati del Quirinale.

---

<sup>132</sup> Serio Galeotti e Barbara Pezzini, (voce) *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., pp. 468-469.

Sotto molti aspetti, l'attribuzione prevista dal quinto comma dell'art. 87 ha una funzione analoga al potere previsto per il Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge: la deliberazione governativa non vincola il Capo dello Stato alla emanazione in quanto si ritiene applicabile agli atti normativi del Governo, sia pure con gli opportuni adattamenti, la previsione dell'articolo 74 Cost., il che non esclude che il provvedimento, oltre a poter essere emanato (come avviene nella maggior parte dei casi)<sup>133</sup>, possa essere negato o, in base ai principi generali sulla collaborazione tra Capo dello Stato e Governo, possa esserne fatta richiesta di riesame mediante rinvio al Governo.<sup>134</sup>

Un elemento che tuttavia distingue nettamente i due istituti è rappresentato dal fatto che, nel caso dei decreti legge, il rifiuto di emanazione o il rinvio con richiesta di riesame possono realizzarsi anche in modo meno formale rispetto al messaggio motivato richiesto dalla Costituzione in caso di rinvio di una legge: non è detto quindi che il messaggio debba necessariamente assumere forma scritta, potendo anche essere manifestato oralmente, né che debba essere reso pubblico, potendo anche essere tenute riservate le comunicazioni tra Presidente della Repubblica e Governo<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> A livello formale, l'emanazione è una dichiarazione presidenziale di quanto il Consiglio dei Ministri, abbia, sotto la propria responsabilità, deliberato. Con la Presidenza Pertini si è assistito ad un'innovazione nella formula di emanazione: non si è più fatta menzione, nel preambolo degli atti, all'espressione "*sentito il Consiglio dei Ministri*", formula tralatizia che non rispecchiava adeguatamente la nuova realtà costituzionale (visto che era intervenuta, in realtà, una previa *deliberazione* consiliare). Il Presidente Pertini ha introdotto alcune formali ma essenziali modificazioni in armonia con il testo costituzionale: nel preambolo dei decreti di autorizzazione, si richiama, in modo espresso, la *deliberazione* del Consiglio dei Ministri e la conseguente proposta del Presidente del Consiglio e dei Ministri concertanti; si è adeguata, anche nella formula, la natura della partecipazione presidenziale all'atto di cui all' articolo 87.5 Cost., sottolineando così l'estraneità del Presidente al procedimento formativo dell'atto con la sostituzione del termine "*emana*" al precedente "*decreta*".

<sup>134</sup> La scarsa disciplina legislativa al riguardo è contenuta nel D.P.R. n. 1092 del 28.12.1985 contenente "Approvazione del Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica Italiana" e nel D.P.R. n. 217 del 14.03.1986 contenente "Approvazione del regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana".

<sup>135</sup> Stefano Maria Cicconetti, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 568 osserva che, nella pratica, il potere di rinvio di decreti legge può esercitarsi *in forme per così dire attenuate* da parte del Presidente della Repubblica.

Sino al 1980, anno in cui si verifica, o meglio, viene reso noto per la prima volta un caso di mancata emanazione di un atto con forza di legge, si è registrato un certo disinteresse da parte degli studiosi sulla questione dell'estensione e dei limiti del controllo presidenziale in sede di emanazione, anche a causa della scarsità di elementi derivanti dalla prassi.

Come per l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi, anche l'attività di controllo del Presidente in sede di emanazione, essendo contraddistinta da estrema riservatezza, non ha consentito di risalire al concreto atteggiarsi dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo. Tuttavia, non può escludersi che, pur in assenza di prassi note al riguardo, la ragione per la quale non si sia addivenuti ad un diniego di emanazione nei primi trent'anni di vigenza della Costituzione sia rappresentata proprio dal fatto che i Presidenti della Repubblica abbiano fatto pervenire al Governo le proprie indicazioni ed osservazioni in via riservata.

Questa presunzione trova conferma nello "Scrittoio" di Einaudi in cui, con riferimento ad un decreto legge in materia di ammassi del frumento<sup>136</sup>, il Presidente aveva fatto pervenire una lettera al Ministro per l'agricoltura da cui si possono trarre interessanti elementi in merito all'attività di controllo svolta dal Capo dello Stato. Dalla lettura della nota, per un verso si evince la verifica operata dal Presidente sulla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza<sup>137</sup>,

---

A partire dalla Presidenza Ciampi, da quanto risulta da notizie informali, si è creata la prassi di una comunicazione preventiva al Presidente della Repubblica da parte del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (centro di coordinamento legislativo istituito presso la Presidenza del Consiglio) dei decreti legge che quest'ultimo intende adottare, in modo da garantire al Capo dello Stato un maggiore *spatium deliberandi* in merito all'emanazione.

<sup>136</sup> Luigi Einaudi, cit., pp. 237-238: il decreto legge richiamato autorizzava il Governo a fissare un prezzo per il frumento superiore rispetto a quello che sarebbe di mercato, che avrebbe gravato sui cittadini a beneficio dei produttori di frumento.

<sup>137</sup> Si legge nella lettera inviata da Einaudi al Ministro per l'agricoltura Fanfani: "*Sulla esistenza dei due requisiti della necessità e dell'urgenza, mi è stato riferito non vedersi la possibilità di fare, come sarebbe prescritto dalla legge vigente, funzionare d'un colpo, nei brevi limiti di tempo della mietitura, una macchina amministrativa da tempo arrugginita; e di qui la necessità e l'urgenza di evitare il conseguente turbamento pubblico*". Cfr. op.ult.cit., p. 237.

con l'espressa precisazione che alla disciplina provvisoria avrebbe dovuto far seguito quanto prima una legge che "*provveda definitivamente in materia*". Per altro verso, il Presidente ha invitato il Governo a "*chiarire ufficiosamente*" all'opinione pubblica che il prezzo indicato nel decreto legge non corrisponde al prezzo di mercato, bensì ad una scelta operata dallo stesso Governo.

Pertanto, nonostante, ad eccezione della nota appena citata, la prassi conosciuta sino alla Presidenza Pertini non dia utili spunti al riguardo, è da ritenere che i Presidenti della Repubblica abbiano comunque esercitato un controllo sugli atti per i quali veniva loro richiesta l'emanazione, presumibilmente attraverso note e lettere trasmesse a Ministri e Presidente del Consiglio, preferendo quindi i citati strumenti informali al più formale diniego.

Come accennato poco sopra, il settennato di Pertini<sup>138</sup>, rompendo una prassi ultratrentennale e acquisendo la forza del precedente, sembra aver facilitato l'adozione di analoghe scelte da parte dei suoi successori. Tuttavia, se alla decisione di Pertini di negare l'emanazione ad un decreto legge sottoposto alla sua firma e, soprattutto, di renderla nota assieme ai motivi che l'avevano

---

<sup>138</sup> Il Presidente Pertini, nel giugno del 1980, rifiutò l'emanazione del decreto legge sul decentramento presso i tribunali della verifica delle sottoscrizioni delle richieste di referendum abrogativo e rese nota questa decisione insieme ai motivi che l'avevano determinato mediante un comunicato dell'Ufficio stampa del Quirinale.

Oltre al caso appena citato, il 3 giugno 1981, sempre il Presidente Pertini, chiamato a sottoscrivere un provvedimento di urgenza, richiese al Presidente del Consiglio di riconsiderare la congruità dell'emanazione per decreto-legge di norme per la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale. Nel caso specifico, uno degli argomenti addotti dal Capo dello Stato consisteva nel rilievo della contraddizione tra la disciplina del decreto-legge emanando e "un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione"; Con riferimento alla Presidenza Cossiga, con lettera 10 luglio 1989 trasmessa al Presidente del Consiglio De Mita, il Capo dello Stato manifestò la sua riserva in ordine alla presenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza ai fini dell'emanazione di un decreto-legge in materia di profili professionali del personale dell'ANAS e affermò: "*Ritengo, pertanto, che, allo stato, sia opportuno soprassedere all'emanazione del provvedimento, in attesa della conclusione del dibattito parlamentare sull'analogo decreto relativo al personale del Ministero dell'interno*". In quella stessa lettera e successivamente nella lettera al Presidente del Consiglio Andreotti del 6 febbraio 1990, il Presidente Cossiga richiamò all'osservanza delle specifiche condizioni di urgenza e necessità che giustificano il ricorso alla decretazione di urgenza, ritenendo legittimo da parte sua - in caso di non soddisfacente e convincente motivazione del provvedimento - il puro e semplice rifiuto di emanazione del d.l.. Infine, con un comunicato del 7 marzo 1993, il Presidente Scalfaro, in rapporto all'emanazione di un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici invitò il Governo a riconsiderare l'intera questione, ritenendo più appropriata la presentazione alle Camere di un provvedimento in forma diversa da quella del decreto-legge.

Da ultimo, si tornerà in seguito sul rifiuto di emanazione del d.l. "Englaro" da parte del Presidente Napolitano il quale, nella lettera trasmessa al Governo prima dell'approvazione in Consiglio dei Ministri del suddetto d.l. ha richiamato tutti i precedenti di rifiuto di emanazione, poco sopra indicati.

determinata, va attribuita una significativa importanza, certamente la stessa non dovrà essere enfatizzata. La decisione di non dar corso all'emanazione è stata infatti interpretata come "sintomo" dell'espansione delle funzioni presidenziali ed emblematica dell' "intenso attivismo" che avrebbe contraddistinto il mandato di Pertini. Pur rinviando al capitolo successivo per una complessiva analisi della Presidenza Pertini con riferimento alla funzione legislativa, è possibile anticipare che non sembra potersi rinvenire un elemento di rottura così netto rispetto alla prassi conosciuta sino a quel momento e improntata ad una maggiore riservatezza. In effetti, proprio lo stretto riserbo che in precedenza aveva accompagnato l'attività presidenziale in sede di emanazione non consente di affermare se la nota resa pubblica da Pertini esprima o meno un mutamento di sostanza nell'esercizio del potere di emanazione.<sup>139</sup>

Potrebbe ritenersi che l'elemento di novità non sia rappresentato tanto dal rifiuto di emanazione in sé<sup>140</sup>, bensì dalla volontà da parte del Presidente di rendere nota e pubblica la sua decisione. La pubblicità della decisione sembrerebbe quindi raggiungere un duplice risultato: per un verso, consente di differenziare dinanzi all'opinione pubblica la posizione del Capo dello Stato rispetto a quella del Governo in merito al contenuto di un atto normativo su cui i due soggetti hanno mostrato di non avere unanimità di vedute; dall'altro, la pubblicità consente di incidere sulla stessa forza del diniego, determinando una pressione politica sul Governo, tale da far desistere quest'ultimo dall'adottare il provvedimento. Si tratta, tra l'altro, di un aspetto che verrà messo in luce nel prosieguo anche con riferimento alla Presidenza Napolitano.

---

<sup>139</sup> In questo senso, Giancarlo Caporali, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 70.

<sup>140</sup> Il Presidente Pertini aveva in effetti già manifestato, nel dicembre del 1978, in forma di dichiarazione orale e diretta al Presidente del Consiglio, l'intenzione di esercitare sugli atti del Governo per i quali è richiesta l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica, i relativi poteri di controllo *in modo effettivo e pieno*. Pertanto, il diniego di emanazione non ha rappresentato, sotto questo aspetto, una novità.

E' anche possibile che, nell'ambito della collaborazione personale con il Governo, il Presidente faccia presenti le proprie osservazioni in via orale o scritta, chiedendo chiarimenti al Presidente del Consiglio, pur avendo già apposto la propria firma all'atto. In questo caso non sorge l'onere per il Consiglio dei Ministri di riapprovare l'atto, ma soltanto il dovere di correttezza del Presidente del Consiglio di informare i ministri delle osservazioni presidenziali. Nel caso in cui questi ultimi concordassero con l'intenzione del Presidente del Consiglio di insistere nel mantenimento dell'atto, il decreto, già firmato per l'emanazione dal Capo dello Stato, è pronto per la pubblicazione.<sup>141</sup>

Dopo aver brevemente richiamato la prassi in merito ai rapporti tra Governo e Capo dello Stato in sede di emanazione di decreto legge, appare opportuno esaminare l'estensione del controllo presidenziale. Questo dato appare di particolare interesse ai fini dell'analisi che si sta portando avanti in quanto soltanto conoscendo le prime applicazioni dell'istituto in esame, è possibile verificare se l'evoluzione attuale della forma di governo parlamentare abbia inciso sull'esercizio del potere di emanazione.

Il silenzio del testo costituzionale che si limita a prevedere il potere di emanazione e l'assenza di una norma analoga a quella sancita per la promulgazione dall'art. 74 Cost. ha comportato un vivace dibattito dottrinario

---

<sup>141</sup> In questo caso, tra l'altro, il Presidente del Consiglio non ha l'obbligo di convocare nuovamente il Consiglio dei Ministri perché, se da un lato l'atto è già stato deliberato dal Governo, dall'altro la decisione se insistere o no su di esso sembra, in questo caso, spettare al solo Presidente del Consiglio nell'ambito della funzione di direzione della politica generale del Governo che l'articolo 95 Cost. gli attribuisce. Soltanto se una larga parte dei ministri consultati manifestasse un'opinione diversa rispetto a quella del Presidente del Consiglio, quest'ultimo dovrebbe convocare il Consiglio dei Ministri per valutare, in termini politici, le conseguenze di tale eventuale dissidio.

La casistica degli esiti del controllo presidenziale in sede di emanazione è ben sintetizzata da Patrizia Vipiana, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, cit., che cita casi di emanazione *tout court*; rifiuto di emanazione; emanazione accompagnata di rilievi; rinvio al Governo; emanazione concordata, qualora il Presidente esprima suggerimenti al Governo circa il contenuto dell'atto da adottare, il Governo adotta l'atto accogliendo le indicazioni presidenziali ed il Presidente della Repubblica emana. In questo ultimo caso, quindi, l'emanazione è condizionata al recepimento da parte del Governo delle osservazioni presidenziali.

L'A. sottolinea che, mentre i casi di emanazione con rilievi, rifiutata o rinviata si estrinsecano in modo formale, l'emanazione concordata è solitamente informale, per cui è difficile individuare la misura della partecipazione del Capo dello Stato alla determinazione del contenuto dell'atto.



che si articola essenzialmente su quattro posizioni: tuttavia, con riferimento a questo aspetto, si deve prendere atto che le diverse ricostruzioni dottrinarie argomentate quando ancora la prassi sulla questione era piuttosto scarsa, si sono mostrate insufficienti a definire i poteri presidenziali in sede di emanazione.<sup>142</sup>

E' stata smentita dalla prassi, la teoria che, facendo perno sul silenzio della Costituzione e quindi sull'elencazione tassativa delle attribuzioni presidenziali, riteneva inammissibile il diniego di emanazione, se non nelle ipotesi eccezionalissime in cui la firma del Presidente avrebbe potuto comportarne l'incriminazione per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.<sup>143</sup>

La seconda posizione, più diffusamente condivisa<sup>144</sup> riconosce al Capo dello Stato una funzione di generale controllo, limitata però solo alla loro legittimità. Questa tesi si basa su due assunti ovvero l'assoluta imparzialità del Capo dello Stato e la sua estraneità alla formazione ed allo svolgimento dell'indirizzo politico governativo. Anche questo indirizzo si presta a significative obiezioni: è indubbio infatti che il Capo dello Stato in quanto rappresentante dell'unità nazionale e potere moderatore, al fine di non inasprire le tensioni politiche e sociali, possa sconsigliare al Governo l'adozione di un determinato provvedimento, operando quindi anche una valutazione sul merito.

E' stata poi condivisa in dottrina una terza teoria che riconosce alla funzione presidenziale di controllo sugli atti con forza di legge una maggiore ampiezza, tale da ricomprendere non solo un sindacato sulla legittimità degli stessi, ma anche sul merito<sup>145</sup>: si ritiene, infatti, che il controllo di merito non

---

<sup>142</sup> Giancarlo Caporali, cit., p.153 ritiene che, non esistendo fondamenti costituzionali per riconoscere al Presidente della Repubblica specifici poteri in sede di emanazione, tali poteri si sono andati affermando di fatto, tanto da poter ritenere che in materia si sia in presenza di una vera e propria consuetudine costituzionale.

<sup>143</sup> In questo senso Luigi Ciaurro, Decreto-legge (voce), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1988, p. 7.

<sup>144</sup> Così Livio Paladin, *Presidente della Repubblica* cit., p. 216.

<sup>145</sup> In questo senso Giuseppe Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 959, p. 961.

determinerebbe un *vulnus* all'autonomia del Governo in quanto si limiterebbe ad assumere la natura di mera rimostranza. Inoltre, una seconda ragione che giustificerebbe l'estensione del sindacato anche al merito è rappresentata dall'analogia con il controllo effettuato dal Presidente in sede di promulgazione: si ritiene che, se un simile controllo è ammesso con riferimento alle leggi approvate dal Parlamento, a maggior ragione dovrebbe essere previsto per gli atti normativi primari del Governo, espressione della sola maggioranza.

146

La prassi promossa da Pertini e consolidata dai suoi successori, prassi che assume un particolare rilievo vista l'assenza di fondamenti costituzionali ad eccezione della previsione di cui all'art. 87, sembrerebbe avvalorare questo orientamento: una valutazione del merito del provvedimento non lede di per sé l'autonomia del Governo nella misura in cui, da un lato, non obbliga il Governo ad accogliere i rilievi presidenziali e dall'altro non consente al Capo dello Stato di rifiutare l'emanazione in casi di mancato accoglimento delle proprie osservazioni.

I dati forniti dal concreto svolgimento costituzionale parrebbero dare conferma a questa teoria: nella prassi i casi divenuti noti, perché resi pubblici dagli stessi interessati o perché conosciuti attraverso la stampa, in cui il Capo dello Stato non ha firmato il decreto di emanazione di un atto con forza di legge sono, salvo errori, diciassette: uno sotto la Presidenza Pertini, otto sotto la Presidenza

---

<sup>146</sup> Per completezza, si ricorda un quarto orientamento, largamente minoritario, secondo il quale l'intervento presidenziale in sede di emanazione si configura come partecipazione del Capo dello Stato all'atto. Secondo questa tesi, gli atti presidenziali sono *"la risultante di una collaborazione personale prevista ed imposta dal diritto tra il Capo dello Stato ed i Ministri"* e la controfirma avrebbe il significato di *"una certificazione o confessione che il Ministro avrebbe personalmente collaborato col Capo dello Stato ed esercitato la propria influenza su di esso quando il Capo dello Stato compiva l'atto"*. Così, Carlo Esposito, (voce) *Capo dello Stato*, cit., p. 37 e *Saggio sulla controfirma*, ora in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, cit., pp. 68-69.

Cossiga,<sup>147</sup> cinque sotto la Presidenza Scalfaro<sup>148</sup>, uno sotto la Presidenza Ciampi<sup>149</sup> e due, sinora, sotto la Presidenza Napolitano<sup>150</sup>. Tali casi verranno analizzati, per quanto di interesse per questo studio, nel capitolo dedicato alle singole Presidenze in cui, come verrà messo in luce, il numero di rifiuti, nonché le modalità ed i motivi con cui sono stati esercitati si inseriscono perfettamente nel contesto politico-istituzionale nel quale hanno operato i Presidenti e nel “modo complessivo” con cui gli stessi hanno inteso il proprio settennato.

Per completare la ricostruzione dell’istituto dell’emanazione e verificare come lo stesso sia stato inteso nella prassi costituzionale, appare a questo punto utile riepilogare brevemente il primo caso reso pubblico di diniego di emanazione,

---

<sup>147</sup> Con riferimento alla Presidenza Cossiga, al di là dell’evidente dato numerico di casi noti, si rileva l’esistenza di altri importanti episodi collegati all’emanazione dei decreti legge, che hanno evidenziato un’ incisiva attività da parte del Presidente, seppur non conclusa con il rifiuto di emanazione. Si ricordi, ad esempio, il caso della reiterazione del d.l. sui ticket sanitari.

Tra i casi di rifiuto di emanazione, merita di essere ricordato per l’estensione del sindacato presidenziale, il caso del d.lgs. di recepimento di alcune direttive comunitarie in materia di sicurezza in fabbrica dei lavoratori, accusato dai sindacati di essere fortemente peggiorativo della legislazione italiana vigente. Il Presidente Cossiga rifiutò l’emanazione del suddetto decreto, ritenendolo “dannoso” per le condizioni dei lavoratori: nel comunicato del Quirinale esplicativo dei motivi del rifiuto della firma, non venne fatto alcun cenno a possibili violazioni di norme costituzionali (nella specie, l’art. 41 Cost.). A seguito delle spiegazioni addotte dal Dipartimento Politiche comunitarie, il Capo dello Stato firmò il decreto, precedentemente restituito al Governo.

<sup>148</sup> Dei cinque casi noti di rifiuto di emanazione, quello più noto è relativo al d.l. di riforma della disciplina del finanziamento dei partiti politici. La peculiarità di questo caso deriva dal fatto che, per la prima volta, il Presidente Scalfaro rese note, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio Amato, le motivazioni del rifiuto ovvero evitare che una normativa contenuta in un atto provvisorio potesse pregiudicare lo svolgimento della consultazione referendaria prevista di lì a poco sulla medesima normativa oggetto di modifica da parte del decreto.

<sup>149</sup> La stampa ha dato molto risalto, nel luglio del 1999, alla mancata emanazione da parte del Presidente della Repubblica del decreto legge di riforma del C.O.N.I., approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 luglio. La scelta presidenziale di non procedere all’emanazione ha recepito nella sostanza alcune critiche sollevate dalle opposizioni parlamentari che contestavano la costituzionalità del decreto. Le obiezioni espresse dal Capo dello Stato hanno riguardato, in particolar modo, la questione dell’incompatibilità per i membri del Parlamento di assumere cariche federali e l’estensione dell’autonomia garantita dallo Statuto del C.O.N.I. (autonomia che il decreto avrebbe per certi aspetti compromesso). Pochi giorni dopo il rifiuto di emanazione, la stessa disciplina è stata riproposta nel d.lgs. n. 242 del 23 luglio 1999 che ha recepito le osservazioni presidenziali, abolendo il comma che stabiliva la totale incompatibilità tra le cariche sportive ricoperte in ambito Coni e quelle politiche. Cfr. Marzio Breda, *Ciampi, un doppio stop al Governo*, in *Corriere della sera*, 24 luglio 1999 e Riccardo Andriani, *Ciampi non avalla il decreto-pasticcio della riforma del Coni*, in *Il Secolo XIX*, 25 luglio 1999.

<sup>150</sup> Sinora, il Presidente Napolitano ha rifiutato di emanare il d.l. contenente disposizioni sui trattamenti di alimentazione e di idratazione meccanica in quanto, il testo approvato non superava le “obiezioni di incostituzionalità tempestivamente rappresentate e motivate” (cfr. Comunicato stampa del Quirinale del 6 febbraio 2009) e il d.lgs. in materia di federalismo fiscale municipale in quanto non perfezionato il procedimento per l’esercizio delle deleghe che prevedeva l’obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima dell’approvazione definitiva del decreto in difformità degli orientamenti parlamentari.

Si sono registrati diversi casi in cui, con messaggi di accompagnamento all’emanazione, Napolitano ha rilevato il recepimento da parte del Governo, nel decreto sottoposto alla sua firma, delle osservazioni presidenziali: cfr., i casi del d.l. in materia di spettacolo ed attività culturali (cd. D.l. Bondi) e del d.l. recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” (Manovra finanziaria 2010).

risalente, appunto, alla Presidenza Pertini. Nello specifico, il decreto legge deliberato dal Consiglio dei Ministri, tendeva a disporre alcune variazioni alla disciplina attuativa del procedimento per *referendum* abrogativo, sottraendo alla Corte di Cassazione in favore delle Corti d'Appello, le operazioni di controllo, certificazione e conteggio delle firme. La delibera del Consiglio dei Ministri interveniva a pochi giorni dalla scadenza del termine per la raccolta delle firme per dieci *referendum* abrogativi promossi dal partito radicale.

Il Presidente Pertini restituì il decreto in questione al Presidente del Consiglio con una nota scritta. Un comunicato del Quirinale, in sede di emanazione dell'atto, chiarì che il Presidente della Repubblica censurava la scelta dello strumento del decreto legge per introdurre una modifica che avrebbe inciso su procedimenti referendari già in corso *“alterando l'equilibrio sancito in Costituzione fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta”*<sup>151</sup>. A seguito delle perplessità manifestate dal Capo dello Stato al momento della firma, il Consiglio dei Ministri deliberò di revocare la precedente decisione (*“in virtù dell'acquiescenza e della deferenza del Presidente del Consiglio nei confronti del Presidente della Repubblica”*) rinunciando ad adottare il decreto legge e approvando un disegno di legge di contenuto identico<sup>152</sup>.

Ai fini del nostro studio, dal caso appena richiamato è possibile trarne utili spunti: *in primis*, non è in dubbio che il rinvio sia stato esercitato per motivi di merito, attinenti all'opportunità del provvedimento, seppur particolarmente

---

<sup>151</sup> Silvano Labriola, *Presidente della Repubblica, struttura di governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 2/1985, p. 357, secondo il quale in questo caso si è configurata un'ipotesi di *“eccesso di potere normativo, che il Presidente, con il suo atto, ritiene sussistere nel decreto e, si può presumere, debba estendersi anche alla eventuale successiva legge di conversione”*.

<sup>152</sup> Il Presidente della Repubblica aveva infatti considerato non adeguato un mutamento della disciplina referendaria che fosse posto in essere mediante lo strumento del decreto legge, i cui presupposti per l'adozione sono la necessità e l'urgenza; sembra che il Presidente Pertini abbia formulato in una lettera un invito all'allora Presidente del Consiglio Cossiga a riprendere in esame l'opportunità di adottare la disciplina censurata mediante un disegno di legge. Quindi, l'intervento presidenziale non ha dato luogo ad alcuna crisi dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo poiché non è insorto alcun conflitto, né, tanto meno, tensioni di ordine politico o costituzionale tra i due organi.

qualificati in quanto il decreto legge avrebbe inciso su procedimenti referendari in corso.<sup>153</sup> *In secundiis*, lo strumento adottato è stato quello più flessibile della richiesta di rinvio, anziché del rifiuto *tout court*<sup>154</sup>: la scelta di non irrigidire i rapporti con il Governo sembrerebbe spiegare anche l'atteggiamento dell'Esecutivo e la sua scelta di non insistere nel decreto (che avrebbe comportato, in caso di successivo rifiuto, la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni), bensì di accogliere i suggerimenti del Capo dello Stato. L'intervento presidenziale non ha dato luogo ad alcuna crisi, né tantomeno sono insorti conflitti e tensioni tra i due organi: si è trattato dunque di una scelta ben inquadrata nella dinamica dei rapporti tra Presidente e Governo, alla luce dei principi che regolano il nostro sistema costituzionale.

Si deve pertanto concludere che, alla luce del concreto svolgimento costituzionale, l'estensione del sindacato presidenziale in sede di emanazione non sia stata limitata a profili di stretta costituzionalità degli atti normativi sottoposti alla firma del Capo dello Stato.

A questa considerazione, è opportuno farne seguire un'altra, che completa e motiva la prima: la questione da affrontare riguarda il potere di rifiuto definitivo degli atti con forza di legge del Governo.

Dapprima prendiamo in considerazione l'ipotesi intermedia: è unanimemente riconosciuto dalla dottrina, che, sul punto, ha ricevuto costanti conferme dalle

---

<sup>153</sup> Così Stefano Maria Cicconetti, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 569. *Contra* Giustino D'Orazio, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Maggioli Editore, Rimini, 1985, p. 194 secondo cui, nel caso in esame, il rinvio è avvenuto per motivi di legittimità poiché il Presidente “*ha opposto un puro e semplice, ma definitivo rifiuto, ravvisando un preciso, benché implicito limite al proprio potere-dovere di emanazione*”. Anche Silvano Labriola, nel suo intervento nell'ambito del convegno su *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, op. cit., pp. 420-421 ritiene che il rinvio presidenziale sia collegato espressamente ad un fine di garanzia, consistente nella tutela dell'equilibrio tra organi ed istituti di democrazia rappresentativa e democrazia diretta, equilibrio che il decreto avrebbe alterato.

<sup>154</sup> La valutazione di questo episodio è stata fortemente contrastata in dottrina non solo per quanto concerne i motivi del rifiuto presidenziale, per alcuni di legittimità, per altri di merito, ma anche per quanto attiene alla natura dell'opposizione presidenziale, da alcuni ritenuta un rifiuto, da altri un veto sospensivo. Per la tesi del rifiuto, Silvano Tosi, *La prima volta*, in *La Nazione* del 26 giugno 1980 e Giustino D'Orazio, cit., p. 194; per la tesi del rinvio, Livio Paladin, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 217.

prassi presidenziali, l'intervento del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge attraverso il rinvio al Governo del testo deliberato dal Consiglio dei Ministri: il Presidente, pur dichiarandosi disponibile all'emanazione, segnala sottoforma di richiesta di chiarimenti o di osservazioni, eventuali modifiche, contraddizioni o necessarie precisazioni. Anzi, anche alla luce della prassi, è risultata preferibile la richiesta di rinvio rispetto al diniego di autorizzazione, in virtù dei principi che regolano la collaborazione personale tra Capo dello Stato e Governo<sup>155</sup>. Così, come del resto, non ha creato difficoltà il fatto che il Presidente, dopo aver apposto la propria firma sull'atto, potesse esporre i propri rilievi al Governo.

Con riferimento invece al rifiuto assoluto di emanazione, il primo caso da considerare è quello di un decreto legge che sia privo dei requisiti essenziali per la sua esistenza, ad esempio perché, ma è un caso solo di scuola, sia stato adottato da uno o più ministri, senza che vi sia stata una deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri. In questa ipotesi, più che di rifiuto di emanazione, dovrebbe più esattamente parlarsi di *“mancanza del presupposto per l'esercizio del potere di emanazione”*.<sup>156</sup> Un'altra ipotesi, in cui non potrebbe che configurarsi un rifiuto assoluto di emanazione, ricorre quando l'emanazione di un decreto legge comporti per il Presidente della Repubblica l'ipotesi di alto

---

<sup>155</sup> Ad esempio, con una lettera del 20 febbraio 1981 inviata al Presidente del Consiglio Forlani, Pertini rifiutava la firma del decreto destinato a rendere esecutivo l'accordo collettivo nazionale previsto dalla legge di riforma sanitaria per la regolamentazione dei rapporti con i medici di medicina generale, in quanto riteneva necessario che il provvedimento fosse corredato da una *“sia pure essenziale relazione intesa ad illustrare principi e caratteri salienti e comunque ad esplicitarne le conseguenze finanziarie”*. In tale lettera il Presidente Pertini ha affermato il generale principio che solo in questo modo i decreti legge possono ricevere una valutazione *“più pregnante ed un riscontro meno formale anche in sede di firma da parte del Presidente della Repubblica”*.

<sup>156</sup> Stefano Maria Cicconetti, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e società*, 1/1980, pp. 561 ss.

Oltre ai casi appena citati, si è ritenuto configurabile un rifiuto definitivo di emanazione in caso di decreto legislativo inviato al Presidente oltre il termine fissato dalla legge delega, in caso di decreto delegato adottato in eccesso di delega. Un caso particolare è quello dei decreti-legge adottati da un Governo dimissionario: si tratta di una questione evidenziata dal Presidente Cossiga che, in occasione di un rinvio di un decreto legge aveva avvertito il Presidente del Consiglio De Mita che *“un governo dimissionario...vedrebbe...ristretta l'ampiezza di esercizio del potere di decretazione d'urgenza”* e che, pertanto, al Capo dello Stato competerebbe un controllo assai rigoroso sulla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza, con conseguente rifiuto di emanazione.

tradimento o di attentato alla Costituzione. Anche nel caso in cui il decreto venisse riapprovato nel medesimo testo dal Consiglio dei Ministri, si ritiene<sup>157</sup> che il Presidente non sia obbligato ad emanarlo, come invece avviene in caso di approvazione a seguito di rinvio presidenziale di una legge (in questo caso, infatti, l'articolo 74 Cost. stabilisce l'obbligo di promulgazione).

Un rifiuto di emanazione di un decreto legge fondato su vizi di legittimità costituzionale dell'atto sottoposto ad emanazione desta maggiori perplessità. Accettando la tesi contraria, infatti, si trasformerebbe l'intervento presidenziale in sede di emanazione in un giudizio definitivo di costituzionalità, in contrasto con l'articolo 134 Cost. che riserva tale funzione in via esclusiva alla Corte costituzionale.<sup>158</sup> Inoltre, il rifiuto del Presidente impedirebbe al Governo di esercitare un potere che l'articolo 77 Cost. riserva ad esso in via esclusiva e di cui il Governo si assume la responsabilità. Tra l'altro il rifiuto del Presidente impedirebbe alle Camere, in contrasto con l'articolo 77, in sede di discussione della legge di conversione, di esaminare il decreto legge e di valutare, sulla base di tale controllo, la responsabilità politica del Governo per l'atto adottato.

Medesime perplessità possono essere sollevate in caso di rifiuto di emanazione di un decreto legge per motivi di merito, perché in questo caso il Presidente diverrebbe partecipe, sia pure in modo solo negativo, della determinazione dell'indirizzo politico del Governo.<sup>159</sup> Tuttavia, come verrà

---

<sup>157</sup> Così Alessandro Pizzorusso, op. cit., pp. 251-252.

<sup>158</sup> Consentire al Presidente della Repubblica di rifiutare l'emanazione di atti con forza di legge incostituzionali, significherebbe attribuirgli *"un giudizio definitivo di costituzionalità al di fuori di ogni contraddittorio"* che non può essere riconosciuto *"senza eludere la lettera e la ratio delle norme sulla Corte costituzionale"*, così Augusto Cerri, *Delega legislativa* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988. Sul punto diffusamente, Antonino Spadaro, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Politica del diritto*, 2/1993, pp. 219-235, secondo cui *"[in caso di mancata emanazione], un organo di garanzia (Presidente), nell'esercizio dei poteri suoi propri, risparmierebbe tempo e fatica a un altro organo di garanzia (Corte), evitando in nuce gli effetti dirompenti di un conflitto"*.

<sup>159</sup> Cfr. Giuseppe Guarino, op. cit., pp. 960 ss.

evidenziato nel successivo capitolo, il rifiuto da parte del Presidente Napolitano di emanare il decreto “Englaro” può essere ascritto proprio a questa categoria.

Se queste sono le ipotesi astrattamente configurabili, dagli spunti desunti dalla prassi si possono trarre alcune considerazioni.

Un primo elemento che sembra rappresentare una costante è la tendenza dei Presidenti della Repubblica ad assorbire i motivi di merito in quelli di legittimità, anche quando la mancata emanazione appare motivata da dissenso politico. Si potrebbe ritenere che la ragione dell’instaurarsi di una siffatta prassi sia prevalentemente politica ovvero quella di voler tutelare il Capo dello Stato da eventuali critiche che potrebbero essergli mosse in caso di evidente coinvolgimento, evitando la pubblica esposizione del suo operato.<sup>160</sup>

Un altro dato è rappresentato dal fatto che, nella pratica, il Capo dello Stato ha contestato, soprattutto, la mancanza dei requisiti di necessità e di urgenza previsti dall’articolo 77 della Costituzione come presupposto per l’adozione del decreto legge<sup>161</sup>: in tali casi i richiami mossi dal Presidente non appaiono rivolti tanto a formulare critiche fini a se stesse, quanto a rivendicare in capo al Presidente una più generale funzione di garante del corretto svolgimento dei rapporti tra il Governo ed il Parlamento.<sup>162</sup> I controlli attribuiti alla Commissione competente per materia ed al Comitato per la legislazione alla Camera ed alla Commissione Affari costituzionali al Senato sulla sussistenza

---

<sup>160</sup> E’ questa l’opinione di Giancarlo Caporali, cit., p. 115 secondo cui spesso “*la mancata emanazione appare nitidamente motivata da dissenso politico e quindi basata su motivi di merito, rispetto ai quali quelli di legittimità sembrano fungere soltanto da paravento*”.

<sup>161</sup> Da molti costituzionalisti è stata lamentata la scarsa attenzione e la poca severità mostrata dal Presidente di fronte alla pressoché costante violazione, da parte del Governo, del dettato costituzionale, nella parte in cui richiede l’esistenza di presupposti straordinari di necessità e di urgenza, quale condizione legittimante la decretazione d’urgenza, nonchè dei principi fissati dalla legge 400/1988. Ciò soprattutto nella considerazione della difficoltà di intervento da parte dell’altro garante della Costituzione, cioè la Corte costituzionale. Quest’ultima, infatti, non può svolgere alcun efficace controllo a causa del carattere provvisorio del decreto legge, in quanto la limitata vigenza dello stesso a sessanta giorni, comporta che la Corte sia chiamata ad intervenire quando il decreto impugnato non esiste più, o perché convertito in legge o perché decaduto.

<sup>162</sup> Giustino D’Orazio, cit., pp. 188-189.



dei presupposti di necessità e di urgenza del decreto legge, si configurano, infatti, come controlli successivi in quanto intervengono al momento della presentazione del relativo disegno di legge di conversione: il controllo operato dal Presidente della Repubblica, in sede di emanazione, appare quindi essere il solo astrattamente idoneo a frenare la prassi dei decreti legge adottati anche in assenza dei presupposti previsti dalla Costituzione.

Un terzo elemento è rappresentato, come già riferito, dalla preferenza da parte del Presidente della Repubblica per soluzioni negoziate, rispetto all'*extrema ratio* del diniego, alcune volte rese pubbliche, molte altre conosciute tramite indiscrezioni di organi di stampa, altre ancora solo supposte. L'uso di questa forma di dialogo sembrerebbe essere gradita anche dall'interlocutore Governo: nei limiti di quanto è dato conoscere, non sono state avvertite reazioni o contestazioni da parte di esponenti del Governo e più generalmente da parte delle forze politiche rispetto alla prassi che si è andata formando. Ciò anche in virtù del fatto che, di norma, il rifiuto di emanazione è stato diretto a richiedere il ritiro del decreto e la ripresentazione del contenuto dello stesso nella forma del disegno di legge ordinaria.

Infine, un'ultima considerazione riguarda l'assenza di schemi procedurali costanti, a differenza dell'ipotesi di rinvio di cui all'art. 74 Cost., in quanto difettano previsioni costituzionali in ordine alla modalità di controllo in sede di emanazione: la scelta per il diniego di emanazione, per un rinvio con richiesta di riesame o per la firma accompagnata da osservazioni e il fatto di rendere nota la scelta operata all'opinione pubblica, dipende essenzialmente da valutazioni di ordine politico- istituzionale, rimesse alla volontà del Capo dello Stato.

Dall'analisi dei casi sopra richiamati, pare ragionevole presumere che la riservatezza sia preferita ogniqualvolta si voglia favorire un rapporto più

equilibrato e fluido tra gli organi costituzionali interessati ed evitare irrigidimenti delle rispettive posizioni che sarebbero automaticamente sottoposte ad un vaglio e ad un giudizio. E' la stessa ragione che ha determinato l'affermarsi della prassi, prima solo presunta e poi, con la Presidenza Napolitano, confermata in sede di messaggi di accompagnamento al decreto emanato, di informare preventivamente il Capo dello Stato dei contenuti di decreti leggi in materia particolarmente sensibili, prima dell'adozione. La *ratio* di questa prassi è facilmente spiegabile: oltre alla mera correttezza tra organi, l'informazione preventiva consente al Governo di cogliere le valutazioni e le osservazioni presidenziali, prima della discussione e della adozione dell'atto normativo, ottenendo quindi una sorta di assenso preventivo.

Le questioni sollevate da tale anticipata forma di controllo e, più in generale, le considerazioni evidenziate con riferimento all'esercizio del potere di emanazione, saranno oggetto di analisi, nel successivo capitolo con riferimento alle singole Presidenze: si tenterà di comprendere se e in quale misura l'evoluzione ancora incompiuta in senso maggioritario del nostro sistema parlamentare abbia inciso sull'esercizio di tali poteri, sul rapporto istituzionale tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato e quindi sulla partecipazione di quest'ultimo alla funzione legislativa.

#### ***4. La richiesta di riesame alle Camere***

Diversamente dai poteri di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi e di emanazione degli atti con forza di legge, il potere di rinvio, come si è già avuto modo di osservare, è stato oggetto di un dibattito, seppur non amplissimo e particolarmente approfondito, in sede di Assemblea costituente.

Alla formulazione dell'art. 74 Cost. si è pervenuti muovendo da posizioni molto lontane sul modo di intendere la figura ed il ruolo del Capo dello Stato e quindi sulla sua collocazione rispetto alla funzione legislativa. Proprio la contraddittorietà tra le diverse configurazioni del ruolo presidenziale ha comportato la formulazione di una disciplina essenziale, secondo alcuni “*ambigua*”, tanto da connotare di “*ambiguità*” le forme di applicazione costituzionale dell'istituto.<sup>163</sup>

Se, per un verso, posta l'esclusione del Presidente dalla funzione legislativa in quanto l'art. 70 è chiaro nel prevederne l'esercizio esclusivo in capo alle Camere, si è consolidata l'interpretazione del rinvio come potere di controllo costituzionale preventivo<sup>164</sup>, d'altro canto il suo esercizio effettivo ha rilevato una incerta determinazione del contenuto e dei limiti di tale attribuzione nella sua concreta applicazione.

Ai fini della nostra analisi, l'interesse a ricostruire questo istituto deriva anche dallo stretto contatto che esso ha con le funzioni sia dell'Esecutivo che delle Camere e, per tale ragione, andrà messo in luce nel quadro dei rapporti tra Presidenza della Repubblica, Governo e Parlamento.

Tra i diversi interrogativi lasciati aperti dalla formulazione dell'art. 74 Cost. il principale riguarda il riconoscimento o meno in capo al Presidente della Repubblica, con riferimento al procedimento legislativo, di un proprio e riservato spazio costituzionale, tale da consentire di configurare il rinvio come una propria ed esclusiva attribuzione; non riconoscere tale spazio

---

<sup>163</sup> L'espressione è di Paolo Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, cit., p. 4. L'A. ricorda come la vita delle istituzioni, tracciata nel testo costituzionale, prese l'avvio senza una chiara soluzione del problema relativo al grado di partecipazione della volontà del Presidente della Repubblica agli atti a lui formalmente attribuiti e, perciò, senza una precisa identificazione delle effettive posizioni costituzionali del Presidente, cfr. cit., p. 72.

<sup>164</sup> Muove obiezioni alla configurazione del potere di rinvio come potere di controllo per due ordini di ragioni, Francesco Teresi, *Appunti sul controllo presidenziale degli atti normativi*, cit., pp. 1658 ss.: la prassi ha considerato non doveroso l'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente della Repubblica. Inoltre, il controllo non si configura come decisivo in quanto superabile da una seconda deliberazione delle Camere.

significherebbe ricondurre, sotto un profilo sostanziale, il potere di rinvio alle attribuzioni del Governo. Pertanto, la risposta a questo quesito consentirà di indagare il tema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo in merito all'istituto del rinvio.

Una seconda questione da porsi, dopo aver fornito risposta positiva alla prima, concerne la natura e i limiti di siffatto controllo presidenziale: da questa prospettiva, la posizione del Capo dello Stato si confronterà con le prerogative del Parlamento.

Prima di affrontare l'analisi, va chiarito che, se per un verso la volontà dei costituenti era stata chiara nell'escludere il Capo dello Stato dal procedimento legislativo, d'altro canto con la previsione del rinvio si attribuiva al Presidente il potere di influire sul procedimento di formazione delle leggi in un modo sconosciuto all'ultimo periodo statutario, in cui, come si è visto, la sanzione regia si era svuotata di contenuto.

#### ***4.1. La natura giuridica del potere di rinvio***

Sotto il primo profilo, si è già visto che in Assemblea Costituente non era stata affrontata la questione della natura giuridica del potere di rinvio.<sup>165</sup>

Tuttavia, come si evince chiaramente dalle prime applicazioni dell'istituto, è apparsa indiscutibile la natura formalmente e sostanzialmente presidenziale del rinvio.<sup>166</sup> Per nessuno dei quattro messaggi di rinvio risalenti alla Presidenza

---

<sup>165</sup> Diversamente, in dottrina, la natura sostanzialmente governativa del potere di rinvio è stata spiegata anche alla luce dell'analogo controllo in capo al Governo per le leggi regionali ed alla conseguente facoltà di investire la Corte costituzionale del giudizio di legittimità costituzionale nel caso in cui in vizio ravvisato dal Governo non venisse rimosso dal Consiglio regionale. Cfr. Paolo Falzea, cit., p. 77.

In realtà, come si è tentato di dimostrare nei paragrafi precedenti, in seno all'Assemblea costituente il rinvio delle leggi era visto da alcuni come strumento di stabilità del Governo, da altri come strumento di controllo del Presidente della Repubblica su leggi incostituzionali, da altri ancora come strumento di tutela del corpo elettorale dinanzi ad eventuali abusi della maggioranza.

<sup>166</sup> Come rileva Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., pp. 125-126: "La soluzione prescelta (dai Costituenti) appariva rivolta a ricercare un modo non meramente notarile,

Einaudi vi è infatti traccia di una qualche forma di coinvolgimento dell'Esecutivo, non essendovi alcun riferimento a formali proposte ministeriali.<sup>167</sup>

Anche la prassi successiva ha confermato questo orientamento tant'è che i sessanta casi di rinvio sin oggi intervenuti è sono stati preceduti da una proposta formale da parte del Governo.

Come dimostrato dalla prassi, quindi, il Presidente della Repubblica, nel rinviare una legge alle Camere, non è obbligato ad un preventivo accordo con il Governo, avendo la facoltà di assumersene in via esclusiva l'iniziativa. Esclusa la presenza del Governo nella fase preliminare della proposta, in dottrina si è aperto il diverso, anche se connesso, compito di verificare se una tale presenza si venga a riscontrare nella fase successiva della controfirma e se essa costituisca un elemento necessario per la validità dell'atto di rinvio.<sup>168</sup>

Su tale aspetto si è molto soffermata la dottrina che si è occupata della figura giuridica e della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, la quale si è sviluppata di pari passo all'evoluzione dottrinale sull'istituto della controfirma. Evidentemente, infatti, non è sufficiente caratterizzare il rinvio come esercizio di potere sostanzialmente presidenziale, se non viene chiarito il rapporto con il necessario potere governativo di controfirma. Non è di certo questa la sede per richiamare l'ampilissimo dibattito in merito al più generale

---

*ma neppure esasperatamente conflittuale per innestare la funzione presidenziale di impulso, stimolo, mediazione e integrazione unificatrice sul tronco della regola di maggioranza....Accantonata la teoria monofunzionalista della controfirma, per il congiunto operare della prassi einaudiana, e delle razionalizzazioni della dottrina, che accetta comunemente la distinzione fra atti sostanzialmente governativi, atti duali e atti presidenziali in senso stretto, e ricondotto il rinvio a quest'ultima categoria, erano poste le condizioni per l'estensione della funzione presidenziale e di controllo sia quanto all'oggetto, sia quanto alla profondità dell'intervento".*

<sup>167</sup> Cfr. la stampa quotidiana del giorno 16 aprile 1949, all'indomani dei primi due messaggi di rinvio: è stato sottolineato in modo particolare come la volontà di esercitare la competenza prevista in Costituzione non sia stata dei Ministri che hanno semplicemente controfirmato il messaggio, bensì del Presidente della Repubblica.

<sup>168</sup> Durante i lavori dell'Assemblea Costituente sono stati manifestati orientamenti opposti in relazione all'obbligo della controfirma per l'atto presidenziale di rinvio della legge. All'intervento dell'on. Mortati a sostegno della legittimità di tale obbligo, fece seguito l'intervento dell'on. Einaudi, che rilevò come l'obbligo della controfirma in relazione al messaggio di rinvio fosse del tutto inammissibile.

problema dei rapporti tra controfirma e atti presidenziali e la lenta evoluzione dottrinale sul punto<sup>169</sup>: è sufficiente, ai fini della nostra analisi rilevare che il punto di approdo delle ricostruzioni dottrinarie, che ha trovato conferma nella prassi, è la tesi della controfirma come atto dovuto, trattandosi di un'iniziativa sostanzialmente presidenziale.<sup>170</sup>

A questa conclusione si perviene dalla lettura delle disposizioni costituzionali che prevedono, tramite l'istituto della controfirma, una copertura di responsabilità per gli atti presidenziali. In realtà l'atto di rinvio è inidoneo a determinare una responsabilità, poiché si sostanzia in una proposta che le Camere non hanno alcun obbligo di seguire<sup>171</sup>; occorre però considerare che da

---

<sup>169</sup> Si veda l'interessante ricostruzione di Paolo Falzea, cit., pp. 79-174. Secondo l'A. il primo passo verso un riconoscimento di un ruolo costituzionale proprio ed effettivo per il Presidente della Repubblica si ha con il superamento della proposta governativa per gli atti presidenziali, considerata essenziale nei primi anni di vita repubblicana. Il problema dell'obbligatorietà della preventiva proposta ministeriale è emerso in occasione dell'approvazione della legge ordinaria n. 87 dell'11 marzo 1953. Per la prima volta, infatti, un atto presidenziale ovvero la nomina dei giudici costituzionali non è stato fatto precedere dalla proposta governativa. Sulla spinta del dibattito parlamentare sorto sulla competenza nella nomina dei giudici costituzionali, parte della dottrina ha infatti segnalato l'incongruenza nel prevedere la proposta ministeriale in relazione a quegli atti presidenziali espressione di un'autonomia scelta da parte del Capo dello Stato.

<sup>170</sup> La tesi della controfirma come atto dovuto trova il proprio fondamento sull'equilibrio tra le posizioni dei più alti organi costituzionali. Secondo Paolo Falzea, cit., p. 160, "*Alla posizione giuridica del Governo rispetto agli atti di esercizio delle prerogative presidenziali fa riscontro una speculare posizione del Presidente della Repubblica rispetto agli atti di esercizio delle prerogative governative. Al dovere della controfirma corrisponde il dovere del Presidente della Repubblica di firmare gli atti sostanzialmente governativi*".

L'orientamento che considera l'atto di rinvio come prerogativa esclusiva del Capo dello Stato si è manifestato sin dai primi anni di vigenza della Costituzione: cfr. Giuseppe Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, Giuffrè, Milano, 1951, pp. 941 ss.; Meuccio Ruini, *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato (Commento all'art. 89 della Costituzione)*, in *Il Foro Padano*, 1952, p. 28; Enzo Cheli, *Il Presidente della Repubblica (art. 89 Cost.)*, in *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, Società Editrice del Foro Italiano- Zanichelli, 1983, p. 117; Livio Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1982, p. 310 ss.

*Contra*, le prime ricostruzioni dottrinali sull'istituto: Serio Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, op. cit., pp. 15 ss e 36 ss., il quale riconosce che "*quella sorta di ius prohibendi in via provvisoria che sembra elargito dall'art. 74 Cost. al Presidente della Repubblica è tale, solo sul piano formale, e diviene per la struttura che è propria dell'atto, in combinazione col congegno dell'art. 89 Cost., una competenza effettivamente governativa, utilizzabile per finalità assai più modeste e comunque nettamente diverse da quelle per cui, per sé considerata, potrebbe sembrare rivolta*". Lo stesso A., *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.) – Spunti ricostruttivi e critici*, cit., pp. 48 ss., nel commentare i primi due casi di rinvio, rileva che "*ciò che più colpisce, del modo in cui sembra atteggiata la fattispecie, è la circostanza che l'atto, compiuto nell'esercizio di detta attribuzione, sia stato ricollegato e riferito direttamente alla volontà del Presidente della Repubblica, come esercizio di una potestà propria e caratteristica dell'organo*".

<sup>171</sup> Salvatore Carbonaro, *La incidenza delle attribuzioni presidenziali in relazione alle funzioni legislative e giurisdizionali*, in *Studi politici*, 1958, p. 201, secondo il quale "*non siamo di fronte ad un atto che abbisogni di un responsabile, perché si tratta di una proposta fatta dal Presidente della Repubblica alle Camere le quali sono libere di approvare o meno. Nella fattispecie, il problema della responsabilità politica non sorge in quanto*

esso possono sorgere gravi conseguenze politiche ed anche un'eventuale responsabilità giuridica qualora il rinvio configuri un atto illegittimo o addirittura illecito.

Indirettamente, la tesi della controfirma quale atto dovuto è stata sostenuta anche dalla Corte costituzionale che, con riferimento ad una diversa attribuzione presidenziale, ovvero il potere di grazia ha rilevato come la controfirma assuma veste soltanto formale ogni qual volta l'atto sia espressione dei poteri propri del Presidente, tra i quali include, a titolo di esempio, oltre la grazia, i messaggi alle Camere e le nomine dei senatori a vita e dei giudici costituzionali.<sup>172</sup>

La controfirma ministeriale ha quindi una semplice funzione di certificazione di esistenza, “*mero requisito formale*”<sup>173</sup>, strumento di attestazione della regolarità formale del potere espresso dal Capo dello Stato: la ragione della necessità della controfirma ministeriale risiede, come ricordato, nei caratteri del nostro ordinamento, che impone l'esigenza di individuare un responsabile degli atti presidenziali dinanzi al Parlamento. Diversamente,

---

*l'efficacia dell'atto è subordinata al controllo delle Camere, che sono gli organi verso i quali può porsi la responsabilità”.*

<sup>172</sup> Il riferimento è alla Sentenza della Corte costituzionale n. 200/2006 relativa al caso della grazia a Bompressi. Nel *Considerato in diritto* (in particolare 7.2.4 e 7.2.5.) non vengono espressamente richiamati i messaggi di rinvio delle leggi tra gli atti per i quali la controfirma riveste la qualifica di atto dovuto. Per un verso potrebbe ritenersi che se la controfirma è un atto dovuto per i messaggi liberi, a maggior ragione lo dovrebbe essere per i messaggi di rinvio delle leggi. Si potrebbe tuttavia anche ritenere che intenzionalmente la Corte non abbia voluto operare tale specificazione per non affrontare in quella sede, il problema della responsabilità connesso agli atti presidenziali.

<sup>173</sup> Serio Galeotti, *Il rinvio presidenziale di una legge (articolo 74 Cost.) (Spunti ricostruttivi e critici)*, in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 67 e 70-71 secondo il quale la controfirma ministeriale si riduce ad un “*inutile ingombro*”, frutto di una disposizione “*deformante e paralizzante*”, “*contraddittoria e irrazionale*”. Secondo l'A. si deve riconoscere “*la profonda menomazione*” che l'istituto del rinvio “*viene a subire dalla presenza di un congegno giuridico, quale quello della controfirma, che, per l'infecondità e le difficoltà cui dà luogo, mostra il suo carattere di arretrata struttura*”. Secondo Paolo Barile, *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 281, “*la controfirma si scolora e si riduce al rango di autenticazione*”.

infatti, si rischierebbe di compromettere la stessa configurabilità del potere di rinvio come potere sostanzialmente presidenziale.<sup>174</sup>

Si può, pertanto, concludere questa prima riflessione, facendo propria, tra le diverse ricostruzioni tentate, quella che considera la richiesta di riesame come estrinsecazione di un potere di controllo presidenziale<sup>175</sup>. Più precisamente, il rinvio può essere inquadrato tra gli atti di controllo preventivi, dal momento che l'esercizio di questo potere da parte del Presidente della Repubblica si colloca in un momento che segue immediatamente la conclusione del procedimento di formazione della legge, ma precede il dispiegamento degli effetti della legge verso l'esterno<sup>176</sup>: la richiesta di una nuova deliberazione si inserirebbe nel procedimento di approvazione dell'atto legislativo, riaprendolo e impedendo così all'atto sottoposto a controllo di acquistare efficacia.<sup>177</sup>

L'atto di rinvio ha dunque “*carattere riflessivo*”<sup>178</sup> e natura di “*semplice rimostranza*”<sup>179</sup>, dal momento che ha il solo effetto nei confronti delle Camere di determinare l'onere di riesaminare la legge alla luce dei rilievi mossi dal Presidente della Repubblica, consentendo ad esse, tuttavia, di conservare del tutto integra la propria autonomia.<sup>180</sup>

---

<sup>174</sup> Per un'analitica ricostruzione della questione relativa alla responsabilità presidenziale, si rimanda a Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., pp. 309 ss.

<sup>175</sup> In questo senso si esprime, ad esempio, Feliciano Benvenuti, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, pp. 377 e 394 secondo il quale la richiesta di riesame rappresenta una sollecitazione dei poteri propri delle Camere e “*ciò significa che questo tipo di controllo è in realtà più un autocontrollo che un eterocontrollo*”. *Contra* Giovanni Grottanelli De' Santi, *La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore, Bologna, 1985, p. 192 secondo il quale la promulgazione e il rinvio rappresentano la partecipazione del Capo dello Stato alla funzione legislativa, una forma di collaborazione al processo di formazione della legge, seppure “*attenuata*” ed “*eventuale*”.

Paolo Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, cit., p. 184 fa dipendere il ruolo di garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica ed il potere di controllo che ne consegue, alla rigidità della Costituzione repubblicana.

<sup>176</sup> Paolo Falzea, op. cit., pp. 194-195.

<sup>177</sup> Evidentemente il controllo al quale si fa riferimento non è quello in senso tecnico elaborato dalla scienza pubblicistica per due ordini di ragione: il controllo presidenziale non è connotato da obbligatorietà e si palesa ampiamente discrezionale.

<sup>178</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 215.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> Con riferimento al controllo esercitato dal Presidente della Repubblica, diversi Autori hanno evidenziato come l'attività che può compiere il Capo dello Stato sia qualitativamente eguale a quella che compie il Parlamento e



#### ***4.2. L'estensione del controllo presidenziale***

Dopo aver affrontato il primo dei due quesiti ed aver concluso per la natura presidenziale del potere di rinvio, la riflessione potrà essere spostata sul secondo interrogativo ovvero il contenuto ed i limiti di tale attività di controllo. L'importanza della questione non è solo concettuale in quanto, se con riferimento alla natura giuridica del rinvio, sono venuti in evidenza i rapporti tra Capo dello Stato e Governo, lo studio dell'estensione di tale potere mette in luce i rapporti tra Presidente e Camere, palesando in quale misura la richiesta di riesame possa incidere sulle attribuzioni del Parlamento.

Anche sotto questo aspetto, la formulazione dell'art. 74 Cost. risulta laconica: la disposizione in esame precisa infatti i limiti di tipo procedimentale all'esercizio del potere di rinvio ovvero il termine entro cui può essere esercitato che coincide con il termine per la promulgazione<sup>181</sup>, la forma in quanto è richiesto un messaggio motivato alle Camere, soggetto a controfirma ministeriale e l'obbligo di promulgazione a seguito della seconda approvazione da parte delle Camere.

---

che si conclude con l'approvazione della legge. Cfr., Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., pp. 219 e ss. Dello stesso avviso, Antonio Baldassarre, *Capo dello Stato* (voce), cit., p. 484 secondo cui la valutazione operata dal Capo dello Stato in sede di controllo "è del tutto simile, almeno strutturalmente e qualitativamente (e salva la diversa forma ed efficacia), a quella del legislatore" e Gaetano Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano. 1985, p. 706 il quale ritiene il rinvio "esercizio di un'attività avente la stessa natura sostanziale dell'atto legislativo, qualora il rinvio sia fatto per motivi di opportunità politica".

<sup>181</sup> Sulla questione della decorrenza del termine di trenta giorni per il rinvio della legge, si ricorda il secondo rinvio della Presidenza Gronchi relativo ad una legge che disponeva provvedimenti in favore delle aziende artigiane. Tale legge venne approvata in Commissione deliberante in via definitiva dal Senato il 6 luglio del 1960 ed era giunta per la promulgazione al Capo dello Stato il 26 settembre 1960, quindi oltre due mesi dopo l'approvazione. Il messaggio di rinvio, in cui veniva rilevato che il ritardo nella trasmissione era dovuto al lavoro di coordinamento tra i testi approvati dai due rami del Parlamento, così concludeva: "...mentre esprimo il parere che sarebbe opportuno riesaminare, nella sede appropriata, la procedura per il coordinamento delle leggi, ritengo necessario .. avvalermi della facoltà concessami dal 1° comma dell'art. 74 della Costituzione, per chiedere alle Camere una nuova deliberazione sulla legge .. che consenta di procedere alla sua promulgazione entro il termine prescritto".

Diversa è invece la questione, verificatasi di recente con la Presidenza Napolitano, del ritardo della promulgazione da parte del Capo dello Stato al fine di consentire, nel frattempo, l'approvazione di un altro provvedimento modificativo della legge approvata ma non ancora promulgata. Cfr., di seguito, il Capitolo III, Paragrafo cinque.

Dalla lettura di tali limiti, si deduce con chiarezza come la volontà del Costituente fosse quella di tutelare il Parlamento che viene infatti messo in condizione di conoscere in tempi certi e relativamente brevi le ragioni che ostano alla immediata promulgazione. Inoltre, come già evidenziato, l'esercizio del potere di rinvio, che rappresenta un esito del controllo presidenziale alternativo alla promulgazione<sup>182</sup>, interviene nel momento in cui si è già conclusa la fase costitutiva dell'*iter legis* in quanto la scelta dei Costituenti è stata quella di riservare la funzione legislativa in via esclusiva alle Camere.

Se quindi il limite costituzionale che incontra il potere di rinvio è che il Capo dello Stato deve indicare nel messaggio i motivi della sua scelta, d'altra parte il testo dell'art. 74 Cost. non specifica quali possano essere questi motivi. Ai fini del nostro studio, risulta particolarmente interessante affrontare tale questione, che rappresenta tra l'altro, uno dei temi più discussi del potere di rinvio delle leggi, in quanto da essa dipende la ricostruzione del complessivo ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale.

Già in sede di Assemblea Costituente, l'on. Bozzi, presentatore dell'emendamento che è poi divenuto la nostra disposizione di riferimento, aveva individuato due tipi di motivazioni in base alle quali il Presidente della Repubblica avrebbe potuto esercitare il potere di rinvio: motivazioni di legittimità (intendendo i motivi di legittimità in senso esteso, cioè come non conformità al precetto letterale o allo spirito della norma costituzionale) e motivazioni di merito, in quanto il Presidente della Repubblica “*deve avere la sensibilità di sentire il Paese e di avvertire quando il Paese è per avventura in contrasto con la sua rappresentanza parlamentare*”.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Gli istituti del rinvio e della promulgazione sono considerati dalla dottrina prevalente autonomi e indipendenti, attesa la loro diversa natura giuridica, di controllo per il rinvio e esecutiva per la promulgazione.

<sup>183</sup> Cfr. la seduta dell'Assemblea Costituente del 14 ottobre 1947.

Nonostante questa previsione non abbia poi trovato spazio nella definitiva formulazione dell'art. 74 Cost., non vi è alcun dubbio sull'idoneità del rinvio ad essere inquadrato nel complesso delle garanzie poste a tutela della costituzionalità delle leggi. A questa conclusione si giunge avendo riguardo alla complessiva posizione costituzionale del Presidente della Repubblica rispetto al Parlamento e al Governo, ma soprattutto al Paese: dal momento che al Capo dello Stato viene riconosciuta la funzione di garante e custode della Costituzione<sup>184</sup>, proprio nel testo costituzionale, si può rinvenire, in primo luogo, il parametro del giudizio presidenziale.<sup>185</sup> Pur non essendoci dubbi, quindi, sulla configurabilità di un rinvio per motivi di *illegittimità costituzionale*, restano comunque aperti alcuni problemi importanti per determinare i confini del potere presidenziale.

Occorre anzitutto accertare se il Presidente della Repubblica deve garantire il rispetto di tutte le norme costituzionali o se tale garanzia possa limitarsi solo ad alcune di esse. Si premette che verranno escluse dalla nostra analisi le ipotesi "limite", mai verificatesi, ovvero i casi in cui la promulgazione possa integrare i reati presidenziali di *attentato alla Costituzione* o di *alto tradimento*, che comporterebbero un "dovere costituzionale" di rinviare la legge.

Tale questione è stata analizzata da una autorevole dottrina<sup>186</sup>, che ha rivisitato la problematica in una prospettiva più realistica, anche se più

---

<sup>184</sup> Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, Tosato e Benvenuti sottolinearono in modo particolare la funzione di tutore e di garante della Costituzione propria del Presidente della Repubblica; in particolare l'on. Benvenuti propose che, nel primo comma dell'articolo 87 venisse espressamente dichiarato che "*il Presidente della Repubblica è il supremo custode della Costituzione*". L'emendamento venne poi ritirato dallo stesso proponente poiché il compito in questione apparve già risultante dal complesso delle norme costituzionali.

<sup>185</sup> Anche in dottrina è possibile rinvenire una sostanziale convergenza di opinioni nel legare le funzioni presidenziali "*alle norme costituzionali ed all'esigenza della loro massima realizzazione possibile, alle condizioni storicamente date*", Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., p. 174.

<sup>186</sup> Livio Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, cit., p. 309.

riduttiva, specificando in modo più rigoroso l'ambito di competenza dell'istituto del rinvio. Partendo dal presupposto dell'erroneo accostamento tra Presidente e Corte costituzionale, si è messo in evidenza come sia più rispondente al ruolo attribuito al Capo dello Stato una considerazione del rinvio presidenziale, quale potere non tanto rivolto ad una tutela generale dei principi costituzionali (come invece avviene per il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale), quanto piuttosto diretto a garantire le sole norme legate alla funzionalità del sistema. Ciò non esclude la possibilità di messaggi tendenti a garantire il rispetto dei principi fondamentali, purché *“gli effetti lesivi del vizio oltrepassino lo specifico ambito di applicazione delle norme stesse, per compromettere o per squilibrare”* l'intero assetto istituzionale.<sup>187</sup>

Questa tesi dottrinarica, che prevede quindi un restringimento del controllo presidenziale ad alcune soltanto delle norme contenute nella Costituzione, trova conferma nella prassi, che prova come vi sia una scarsa propensione, da parte dei Presidenti che si sono succeduti, a farsi garanti di ogni norma costituzionale. Nella storia repubblicana, per sessanta volte i Presidenti della Repubblica hanno fatto uso del potere di rinvio e in trentasei casi la richiesta è stata motivata dalla mancanza di copertura finanziaria<sup>188</sup>, in violazione quindi del quarto comma dell'articolo 81 Cost., secondo il quale ogni *“legge che impone nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”*.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 320.

<sup>188</sup> *“Il che non esclude, ovviamente, che siano ipotizzabili messaggi tendenti a garantire il rispetto dei principi fondamentali ovvero delle norme sui diritti e doveri dei cittadini: ma alla condizione che gli effetti lesivi del vizio oltrepassino lo specifico ambito di applicazione delle norme stesse, per compromettere o squilibrare - ad un tempo sul piano politico e costituzionale- gli assetti delle istituzioni o dei rapporti governanti-governati”*, così Livio Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, cit., p.321.

<sup>189</sup> Roberto Romboli, op. cit., p.294, critica la dottrina secondo cui *“il controllo del Presidente si sarebbe sviluppato su tale versante in quanto più difficile è in questa materia il controllo della Corte costituzionale”*. L'A. individua la ragione del così frequente riferimento all'articolo 81 Cost. nella natura tecnica del vizio e quindi nella maggiore facilità di rilevare lo stesso, anche a seguito di specifiche segnalazioni in tal senso provenienti da soggetti istituzionali: ad esempio nelle tre ipotesi di messaggi di rinvio operate dal presidente Scalfaro, relative a presunte

Questo tipo di intervento presidenziale, nella misura in cui riguarda la mera indicazione, nel contesto della legge, della copertura finanziaria, non sembra implicare alcuna discrezionalità. In questo caso il rinvio è agevolmente sanabile da parte delle Camere, mediante l'introduzione, nella legge, dell'indicazione mancante<sup>190</sup>.

Alla luce della prassi, i Presidenti che si sono succeduti al Quirinale hanno avvertito che il controllo di legittimità costituzionale trova un confine, in quanto il Presidente della Repubblica non può sostituirsi alla Corte costituzionale, salvo che nelle ipotesi in cui sia talmente palese il contrasto con il dettato costituzionale da non consentire che si proceda a promulgazione: per questa ragione, come prima ricordato, i Presidenti della Repubblica hanno delimitato la sfera di azione del potere di rinvio, privilegiando settori di intervento e materie che, altrimenti, sarebbero rimasti privi di tutela.<sup>191</sup>

---

violazioni dell'art. 81, si precisa come i rilievi mossi dal Presidente avevano formato oggetto di *"puntuali pareri contrari della Commissione Bilancio"* o di *"precise valutazioni fatte dalla Ragioneria Generale dello Stato"*.

<sup>190</sup> Luigi Tivelli, *Il rinvio alle Camere dei testi legislativi per la mancanza di copertura finanziaria*, in *Parlamento*, 1/1988, p.32, alla luce dell'ennesimo rinvio alle Camere di un testo legislativo per violazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, cerca di ricostruirne le cause: il problema *"è quello di far emergere in tutte le fasi del procedimento legislativo la reale explicitazione dei costi finanziari delle iniziative legislative; per favorire la conoscibilità e la trasparenza delle conseguenze finanziarie delle norme legislative occorre un'azione coordinata che operi sia dal lato del Governo che dal lato del Parlamento"*. Infatti, il Parlamento, in pratica non dispone di informazioni e verifiche autonome (rispetto a quelle del Governo) per valutare le implicazioni finanziarie dei testi in esame. Analogamente spesso il Governo non trova il supporto di relazioni e quantificazioni obiettive e imparziali cui appellarsi per indurre i parlamentari a scelte più responsabili.

<sup>191</sup> Claudio De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Diritto costituzionale*, 1/2003, pp. 186-187.

Sotto questo profilo al Presidente della Repubblica non è opponibile il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* che la Corte costituzionale ha, più volte, ritenuto un limite al proprio sindacato di legittimità costituzionale. Tuttavia, deve osservarsi che lo spazio per la rilevazione dei vizi formali da parte del Presidente della Repubblica è molto ristretto se si considera la prassi secondo cui al Presidente della Camera che ha approvato per ultima il testo legislativo compete di accertare l'avvenuta approvazione da parte dei due rami del Parlamento.

A riguardo, si richiama il comunicato del 27 dicembre 2000 del Quirinale con cui si replicava ad un articolo apparso sul *"Secolo d'Italia"* il quale sottolineava, con tono polemico, la rapidità con la quale il Presidente della Repubblica avrebbe promulgato la legge finanziaria per il 2001, approvata il 23 dicembre 2000, non accorgendosi di alcune irregolarità procedurali che sarebbero avvenute nel corso dell'*iter* parlamentare (il Senato avrebbe comunicato alla Camera l'inserimento di alcune piccole modifiche al testo solo dopo che l'esame di questa era iniziato: quindi il testo esaminato dalla Camera era, sia pure in minima parte, diverso da quello approvato dal Senato). Tramite il comunicato, contenente *"Precisazioni sulla promulgazione delle legge finanziaria"*, il Quirinale ha osservato che *"sulla base del nostro ordinamento costituzionale, è inibito al Presidente della Repubblica di sindacare l'iter parlamentare dei provvedimenti legislativi il quale si conclude con il 'messaggio' del Presidente dell'ultimo dei due rami del Parlamento che ha approvato in via definitiva il testo legislativo"*. Seppur è ricompresa nella competenza del Presidente della Repubblica la verifica della conformità dei testi approvati dai due rami del Parlamento, tale

Una particolare ipotesi configurabile di richiesta di riesame motivata dall'illegittimità della legge, si ha nel caso in cui la legge di cui si chiede la promulgazione riproduca il contenuto di una legge dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale<sup>192</sup>. Un esempio è rappresentato dal messaggio di rinvio del Presidente Scalfaro dell'11 agosto 1994, avente ad oggetto la legge di conversione del decreto legge 401/1994 in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali. In questo caso l'interpretazione della Corte costituzionale ha costituito parametro del giudizio operato dal Presidente: *“il contrasto con la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale va considerato alla stregua di un vero e proprio contrasto con la Costituzione, non essendo contestabile che quella giurisprudenza...rappresenta la specificazione vivente, attualizzata sul piano storico e culturale, della nostra Carta fondamentale, specificazione dalla quale il legislatore non può discostarsi nelle forme ordinarie”*.

Accanto al rinvio per motivi di legittimità costituzionale che, come già accennato, ha rappresentato la regola dei casi di rinvio, nel concreto svolgimento costituzionale si sono verificati alcune richieste di riesame motivate per ragioni non strettamente connesse al sindacato di legittimità.

Sebbene non siano mancate discussioni sulla legittimità o perlomeno opportunità di tali rinvii, è da ritenere che proprio il silenzio della Costituzione sul punto nonché la volontà del proponente in seno all'Assemblea costituente di

---

compito non è agevolato dalla prassi di far accompagnare al messaggio del Presidente della Camera che ha approvata per ultima la legge solo il testo definitivamente approvato e non anche quello deliberato dall'altra Camera. Per un'analisi dettagliata del caso, cfr. Giacomo D'Amico, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2002, pp. 265-290.

<sup>192</sup> In questo modo, la correlazione dell'intervento presidenziale con la giurisprudenza della Corte costituzionale offrirebbe una certa “copertura” all'azione del Presidente della Repubblica nella sua attività di controllo delle leggi. In caso contrario si potrebbe verificare un vero e proprio conflitto interpretativo, laddove il Presidente pretendesse di adottare una “sua” interpretazione dei principi costituzionali, senza tener conto della giurisprudenza della Corte. Si tratta di un'ipotesi paventata da Roberto Romboli, op. cit., p. 338.

intendere il rinvio allargato anche al controllo di merito delle leggi, ne consentano l'ammissibilità sia per motivi di legittimità che di merito.<sup>193</sup>

Se infatti da una parte<sup>194</sup> si è sostenuta la pienezza del potere anche per vizi relativi all'opportunità della legge<sup>195</sup>, dall'altra parte ci si è preoccupati di limitarne i casi, non ammettendo la possibilità di rinviare una legge in ragione della sua "marcata politicità"<sup>196</sup>.

Infatti, come in caso di controllo sulla legittimità costituzionale di una legge il Presidente della Repubblica incontra un limite in quanto non può sostituirsi alla Corte costituzionale, così il merito politico non può essere sindacato in quanto il potere di deliberare spetta alle Camere: l'articolo 70 prevede infatti che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente ed in via esclusiva dalle Camere ed è quindi attribuita al solo organo rappresentativo<sup>197</sup>. Ciò non significa che entro certi limiti anche il merito non possa essere sindacato dal Presidente della Repubblica, anche perché un suo rinvio comporterebbe solo una seconda deliberazione e non un veto definitivo. In ogni caso, anche da parte di chi si era dimostrato più propenso a riconoscere nella funzione del Presidente maggiori spazi di intervento, è stato espresso l'auspicio di un uso prudente e moderato del potere di rinvio per motivi di

---

<sup>193</sup> La differenziazione tra rinvii per motivi di legittimità e rinvii per motivi di merito appare alquanto vaga ed evanescente non solo dal punto di vista concettuale, ma anche con riferimento alla prassi: spesso, infatti, i rinvii motivati da violazioni di legittimità contengono spunti e riflessioni del Capo dello Stato anche con riferimento al merito della legge. Cfr. Riccardo Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, p.128 il quale nel tentativo di classificare la nozione di merito costituzionale, conclude definendolo un concetto inafferrabile.

<sup>194</sup> A favore dell'ammissibilità di un controllo sul merito possono essere portati argomenti di varia natura e peso come la circostanza che l'on. Bozzi, proponente dell'istituto del rinvio in seno all'Assemblea Costituente, l'aveva inteso come allargato anche al controllo di merito sulle leggi; il fatto che la lettera dell'articolo 74 non sembrerebbe porre limitazioni all'uso del potere di rinvio; la prassi.

<sup>195</sup> *Contra* la maggiore dottrina negli anni '50, secondo la quale costituiva un ostacolo all'estensione del controllo presidenziale delle leggi agli aspetti del merito, la posizione costituzionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, estraneo alla funzione di indirizzo politico.

<sup>196</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 219.

<sup>197</sup> Come sottolineato da Livio Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, cit., p. 320, "se è vero che la funzione legislativa compete al Parlamento e non al Presidente, non potrebbe avere ingresso la pretesa presidenziale di rimettere in questione scelte politiche già validamente operate dalle Camere".

merito, a favore del rispetto dell'autonomia delle Camere e dell'indirizzo legislativo da loro espresso con l'approvazione di una legge.

E' evidente poi come il Presidente della Repubblica, nell'esercitare la facoltà di rinvio, dovrà anche tener conto della presenza di fattori particolari: sarebbe infatti inopportuno il rinvio per motivi di merito laddove la legge sia stata approvata dalle Camere con una larghissima maggioranza<sup>198</sup> o se il rinvio venisse motivato con rilievi che hanno costituito oggetto del dibattito parlamentare. In ipotesi di questo tipo, infatti, il rinvio non farebbe altro che riaprire il dibattito destinato a chiudersi nello stesso modo: esso avrebbe l'unico effetto di segnalare l'opinione contraria del Presidente della Repubblica e quello di ritardare l'entrata in vigore della legge.<sup>199</sup>

Oltretutto, un uso del potere di rinvio anche per motivi di merito, seppure volesse giustificarsi con la funzione di garanzia delle minoranze, che competerebbe al Presidente in virtù della rappresentanza dell'unità nazionale che gli compete, rischierebbe di renderlo strumento di una parte politica, in piena contraddizione con il suo ruolo di *super partes*<sup>200</sup>.

Una parte della dottrina, per limitare ulteriormente il controllo presidenziale sul merito di una legge, ha sostenuto che le valutazioni di merito del Presidente in sede di rinvio sono accessorie rispetto ai motivi di legittimità, per cui il merito non sarebbe da considerare come ulteriore motivo di rinvio, ma solo come insieme di valutazioni politiche atte a giustificare il riesame per motivi di legittimità<sup>201</sup>; in realtà, soprattutto durante la Presidenza Cossiga, si è

---

<sup>198</sup> Ad esempio, a seguito del rinvio, il 23 marzo 1998, della legge che prevedeva il finanziamento ai partiti politici, l'on. Giovanardi ha osservato che “una legge approvata all'unanimità da tutti i gruppi presenti in Parlamento è una legge inattaccabile (dal punto di vista del merito) se siamo ancora in un sistema democratico”.

<sup>199</sup> Paolo Falzea, op. cit., p. 341 che individua come esempio emblematico di questa ipotesi il rinvio operato dal Presidente Cossiga, avente ad oggetto la legge sull'obiezione di coscienza e sull'istituzione del servizio civile alternativo.

<sup>200</sup> Antonio Baldassarre, op. cit., p.484.

<sup>201</sup> Livio Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, op. cit., pp. 319-320.



potuto assistere, in più di un caso, alla richiesta di riesame, solo per *motivi ordinamentali*, legati cioè all'opportunità della legge e non alla sua legittimità costituzionale.

Un'ultima, suggestiva anche se un po' ambigua opinione, che si colloca tra gli estremi del rinvio unicamente per legittimità e del rinvio nel merito<sup>202</sup> ha individuato i limiti del controllo di merito, circoscrivendo il sindacato presidenziale al "*merito costituzionale*", intendendo con questa espressione le valutazioni che avrebbero, direttamente o indirettamente, un rilievo costituzionale. Esiste, cioè, uno spazio in cui, come è stato osservato<sup>203</sup>, "*la legittimità stessa degrada dolcemente nel merito, fino a confondersi con esso*": si tratterebbe di quelle istanze collegate strettamente a valori di rango costituzionale, che non hanno però trovato una piena traduzione in forma precettiva nel testo costituzionale.<sup>204</sup>

Al di là delle ricostruzioni dottrinarie, un dato è certo: sin dalla prima Legislatura vi sono stati casi di rinvio motivati per puro merito, senza alcun riferimento espresso ad articoli costituzionali violati. I primi casi risalgono addirittura alla Presidenza Einaudi: se, con il terzo rinvio, relativo alla legge che ammetteva l'esame per titoli per la nomina ad aggiunto giudiziario, il

---

<sup>202</sup> Giuseppe Guarino, op. cit., p.959 che a riguardo parla anche di "*merito consultivo*" che ha natura di semplice "*rimostranza*". Lo stesso A. ha finito per ammettere che il limite del merito costituzionale costituisce un concetto "evanescente" e che è la prudenza ad indicare al Capo dello Stato come non oltrepassarlo.

Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., pp. 185-186 esprime una valutazione critica di questa opinione, definendola *nozione-cuscinetto*: "*..Un indubbio fascino ha esercitato una formula, che a me sembra dotato di una forte carica di suggestione più per la potenza evocativa delle parole che per la sostanza concettuale che esse vorrebbero racchiudere ed esprimere, in realtà non scevra di una evidente ambiguità...non sembra che l'intento avuto di mira, e pur se perseguito nel migliore dei modi, possa dirsi in tutto riuscito: vuoi per l'alone di incertezza che, ad ogni buon conto, si accompagna alla formula in parola...; e vuoi ancora perché la prassi anche da essa si è tenuta distante, o quanto meno, non vi ha corrisposto pienamente...*".

<sup>203</sup> Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, op. cit., pp. 200 ss.

<sup>204</sup> *Ibidem*, pp. 186-187: l'A. definisce la nozione di "*merito costituzionale*" come la più malleabile, proprio "*in ragione della sua mediocre capacità di significazione e perciò idonea a temperare tra un'accezione eccessivamente ristretta del controllo (se inteso come circoscritto alla sola legittimità) ed una eccessivamente ampia e rischiosa (estesa anche al merito)*".

Presidente riuscì a celare, sotto la copertura dell'art. 106 Cost., il proprio disappunto rispetto ai concorsi per soli titoli, con il quarto rinvio, in materia di diritti casuali mancò completamente alcun riferimento costituzionale.<sup>205</sup>

Il rinvio per vizi di merito, seppur a rilevanza costituzionale, ha rappresentato l'elemento più significativo del settennato del Presidente Cossiga<sup>206</sup>, perlomeno negli ultimi anni del suo mandato: si sono infatti registrate diverse richieste di riesame che hanno riguardato le scelte delle Camere, le quali sono state costrette a tornare su decisioni appena assunte, anche non senza difficoltà e contrasti, come nel caso della legge in materia di obiezione di coscienza o della legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, su cui si tornerà nel successivo capitolo dedicato alle singole Presidenze. Con riferimento al rinvio di quest'ultima legge, il Presidente, prima di indicare i motivi della richiesta di riesame, ha ricordato come il rinvio non possa essere limitato ai soli casi di pura illegittimità costituzionale, anche perché, rispetto a questi, l'ordinamento prevede il sindacato successivo sulle leggi, che spetta alla Corte costituzionale. Secondo Cossiga i motivi che possono giustificare l'esercizio del potere di rinvio si muovono in un'area che

---

<sup>205</sup> Lo stesso Presidente, nel lunghissimo messaggio di rinvio, dopo aver illustrato una ad una le motivazioni a fondamento del sistema dei casuali, le giudicò tutte prive di fondamento: il rinvio, fu, come lo stesso Einaudi scrisse nel messaggio, un vero e proprio, "*atto di accusa contro i diritti casuali*".

Seppure nel testo del messaggio di rinvio non viene evocata alcuna norma costituzionale, sarebbe fuorviante ritenere che la richiesta di riesame sia stata motivata da sole ragioni politiche: dalla lettura del messaggio, si evince che lo stesso è basato su considerazioni oggettive relative alla funzionalità del sistema dei diritti casuali e, quindi, in un certo qual modo connesse ad una violazione dell'art. 3 Cost. Come rilevato puntualmente da Livio Paladin, *Presidente della Repubblica* in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 214, in quegli anni non era stato ancora elaborato dalla giurisprudenza costituzionale il principio di ragionevolezza.

In dottrina c'è chi ha contestato che nel citato caso il rinvio fosse fondato su motivazioni merito. Cfr. Livio Paladin, *La funzione presidenziale di controllo*, cit., p. 319 il quale ritiene che l'assenza, in quella circostanza, di un riferimento espresso a norme costituzionali fu dovuto alla insufficiente elaborazione dottrinarie e giurisprudenziale dei principi a cui il Presidente Einaudi fece riferimento. A conferma di questa ricostruzione, ricorda come lo stesso Einaudi chiarì successivamente di avere esercitato la sua facoltà di rinvio "per motivi anche di merito".

<sup>206</sup> Prima della Presidenza Cossiga, sono state assai rare le eccezioni presidenziali sul merito della legge. Dopo il noto messaggio (21 novembre 1953) con il quale Einaudi ha impugnato la legge sui diritti casuali, Pertini ha motivato, sotto il profilo del merito, il rinvio di una legge sulla concessione di un contributo a favore della società Dante Alighieri (20 aprile 1983). Ugualmente, ma solo in via subordinata, motivazioni di merito hanno caratterizzato il messaggio del Presidente Leone sulla composizione ed elezione del Consiglio superiore della Magistratura (30 ottobre 1975).

comprende, oltre che la tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali, quali quelli che rientrano *“nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell’ordinamento giuridico, in quella sfera che fu autorevolmente definita di “merito costituzionale”*.

Alla luce dei casi più rilevanti di intervento presidenziale, mediante lo strumento del rinvio, nell’area del merito (altre ipotesi saranno analizzate nel paragrafo successivo in relazione alle ultime Presidenze), si è evidenziato come, forse, il problema più rilevante, nell’ottica dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Parlamento, è quello di conservare il valore meramente interlocutorio insito nel veto sospensivo riconosciuto al Capo dello Stato, per impedire improprie alterazioni della natura dell’istituto, da mera forma di collaborazione a vero e proprio impedimento della volontà parlamentare.

E’ soprattutto nella sede del merito che viene maggiormente in discussione il principio di autonomia delle Camere nell’esercizio della funzione legislativa che costituisce il limite della funzione presidenziale: se, infatti, dello strumento del rinvio per motivi di merito non viene fatto un uso moderato, può diventare un impedimento al corretto esplicarsi della volontà parlamentare. E’ comunque rilevabile dalla prassi presidenziale un uso parco e prudente dello strumento del rinvio ed un raro ricorso a ragioni di merito, in quanto si è cercato di ancorare il concetto di merito ad un parametro di giudizio più certo, rispetto agli ultimi anni della Presidenza Cossiga in cui tale concetto risultava

*“astrattamente correlato a principi generali dell’ordinamento costituzionale discrezionalmente valutabili dal Presidente”<sup>207</sup>.*

#### ***4.3. Dalle indicazioni teoriche desumibili dal modello alla loro applicazione pratica. Spunti riflessivi***

Dopo aver affrontato la questione della natura giuridica del potere di rinvio, della sua titolarità e dell’estensione del controllo presidenziale, si è giunti alla conclusione, che, grazie anche alla scarna disciplina costituzionale, l’unico limite per il Presidente della Repubblica è quello di palesare, nelle forme e nei tempi previsti dall’art. 74 Cost. le ragioni che motivano la richiesta di riesame, sia che esse siano di stretta legittimità costituzionale sia che sfocino anche in considerazioni in merito all’opportunità del provvedimento.

Prima di focalizzare la nostra attenzione al rapporto tra Capo dello Stato e procedimento legislativo, avendo riguardo agli ultimi trent’anni di vita costituzionale, per verificare se, in quale misura e in quale direzione il modello presidenziale sin qui delineato abbia subito un’evoluzione, appare opportuno svolgere alcune conclusive considerazioni sull’applicazione concreta del rinvio.<sup>208</sup>

L’uso fatto nella prassi, da parte dei diversi Presidenti della Repubblica, è stato estremamente moderato e sporadico, tanto che è stata provocatoriamente avanzata l’ipotesi che il ricorso a tale istituto sia servito al Presidente più per riaffermarne l’esistenza contro il pericolo di una sua caduta in desuetudine che non per impedire l’approvazione di leggi illegittime o gravemente

---

<sup>207</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 246 e Luciano Violante, *I poteri di Cossiga*, in *La Repubblica*, 21 agosto 1990, il quale ha sottolineato la sua perplessità nell’affidare “*ad una sola razionalità unificante*” e ad un “*unico principio di coerenza*”, giudizi che non sempre risultano correlati con obiettivi parametri di raffronto, ma appaiono piuttosto fondati su interpretazioni di fatto meramente soggettive e discrezionali.

<sup>208</sup> Per una completa ed interessante indagine della fenomenologia dei rinvii, si rimanda a Simone Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2006, pp. 853-900.

inopportune<sup>209</sup>. In effetti, i casi di rinvio non sono stati molti: con l'ultimo rinvio del 31 marzo 2010 del disegno di legge contenente deleghe al Governo in materia di lavoro, dal 1948 ad oggi, i Presidenti della Repubblica hanno esercitato il potere di rinvio in sessanta casi, con una media di meno di un rinvio per ogni anno di vigenza della Costituzione; i rinvii sono stati variamente distribuiti tra i diversi Presidenti e tra le diverse legislature.<sup>210</sup> Con riferimento ai motivi alla base della richiesta di riesame, in 42 casi è stata lamentata la violazione di una disposizione costituzionale, specificatamente richiamata nel messaggio; per ben 36 volte, il rinvio è stato motivato da mancata copertura finanziaria ex art. 81, quarto comma Cost., mentre in 2 casi i rinvii sono stati meramente formali in quanto la legge non avrebbe seguito le procedure costituzionalmente previste<sup>211</sup>. Negli altri 18 casi, il rinvio è stato diversamente motivato, per ragioni che, potremmo definire di "merito" intendendo, come già precisato, con questa nozione, tutti i rinvii in cui non viene fatto riferimento ad una specifica norma costituzionale; in alcuni casi, le ragioni di merito si sono accompagnate anche a censure di illegittimità costituzionale, mentre in dieci casi il rinvio è stato motivato esclusivamente dall'esigenza di garantire la

---

<sup>209</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1992, pp. 222-223. Secondo Paolo Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 345-346, "le gravi carenze del dettato costituzionale non sono state compensate dalla prassi, che è stata di modeste dimensioni e di ancor più modesta qualità, incapace certamente di fissare i caratteri dell'istituto e le regole in grado di governarlo".

Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., pp. 190-191, definisce, con la sola eccezione della singolare prassi Cossiga "prudentissimo" e "complessivamente asfittico" l'uso del rinvio.

<sup>210</sup> Si indica di seguito il numero di rinvii effettuato da ogni Presidente: Einaudi 4; Gronchi 3; Segni 8; Saragat 0; Leone 1; Pertini 7; Cossiga 22; Scalfaro 6; Ciampi 8; Napolitano (settennato non ancora concluso) 1.

<sup>211</sup> E' il caso del già citato "Provvedimento in favore delle aziende artigiane in materia di edilizia" rinviato il 7 ottobre 1960 dal Presidente Gronchi per violazione dell'art. 73, comma 1 Cost. secondo il quale le leggi devono essere promulgate nel termine di un mese dall'approvazione e della legge di conversione del D.L. n. 4 del 25 gennaio 2002 recante "Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura" rinviato il 29 marzo 2002 dal Presidente Ciampi in quanto contenente proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa, nonché perché introdotte, in sede di conversione, numerose disposizioni eterogenee rispetto all'originario contenuto del d.l.

congruità e la coerenza complessiva dell'ordinamento o semplicemente per ragioni di mera opportunità.

Un' ultima annotazione riguarda i messaggi di rinvio motivati dal contrasto con la giurisprudenza costituzionale che, mentre in un caso ha rappresentato l'unico motivo di rinvio, in altri ha costituito un argomento *ad adiuvandum* delle censure presidenziali. Evidentemente, il Presidente della Repubblica pur essendo il solo titolare del potere di rinvio, può essere influenzato dall'organo di chiusura del sistema, seppur da esso non giuridicamente vincolato.<sup>212</sup>

Da questa breve rassegna emergono alcuni dati significativi: sino alla prima metà degli anni Ottanta, tranne pochissime eccezioni, i rinvii sono stati motivati dalla mancata copertura finanziaria, mentre negli ultimi trent'anni sono assolutamente preponderanti i rinvii concernenti motivi di merito. Al di là del dato puramente numerico, tale novità sui motivi del rinvio rappresenta un'inversione di tendenza della prassi che andrà approfondita.

Va inoltre segnalato che a lungo la dottrina si è divisa sulla configurabilità del rinvio in caso di ipotesi particolari come, ad esempio, in relazione ad una legge costituzionale o di conversione di un decreto legge, o ancora ad una legge già preventivamente autorizzata in quanto frutto dell'iniziativa legislativa del Governo. Mentre alcune di queste ipotesi sono rimaste casi di scuola, per altri è stata la prassi a dare una risposta a tali interrogativi: con la Presidenza Cossiga

---

<sup>212</sup> Il rapporto tra il controllo esercitato dal Presidente della Repubblica e quello della Corte costituzionale è stato affrontato da Antonino Spadaro, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, cit.. In tale prospettiva è stato altresì messo in evidenza come il controllo presidenziale, essendo preventivo rispetto all'entrata in vigore della legge, avrebbe potenzialità di controllo più estese di quelle proprie della Corte costituzionale, offrendo la possibilità di coprire con la garanzia costituzionale settori dell'ordinamento che, altrimenti, potrebbero rimanere "zone franche": l'intervento presidenziale, infatti, oltre ad essere preventivo, è anche generale, poiché ha potenzialmente ad oggetto tutte le leggi approvate dalle Camere. Anche recenti studi si collocano in quest'indirizzo di comparazione tra i due organi di garanzia costituzionale: Roberto Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi, cit., pp. 266 ss. La ragione della dichiarazione di incostituzionalità di leggi non oggetto di rinvio viene rinvenuta da Irene Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 139 ss, nel "*carattere facoltativo del controllo presidenziale che può avere come esito il rinvio*".

si è assistito per la prima volta al rinvio di una legge di conversione di un decreto legge che si è tradotto in un veto assoluto in quanto la mancata approvazione della legge a seguito del riesame nel termine di sessanta giorni dall'adozione del d.l., ne ha comportato la decadenza. Sempre sotto la Presidenza Cossiga, si è verificato il rinvio di una legge a Camere prorogate ed a Camere sciolte: anche questi casi particolari di rinvio verranno approfonditi nel prosieguo in quanto di interesse per la ricostruzione degli effetti che tali scelte presidenziali hanno determinato sull'organo titolare della funzione legislativa.

Da ultimo, anche con riferimento al rinvio di una legge di iniziativa governativa e quindi, previamente autorizzata dal Presidente, la prassi successiva dimostra uno scostamento rispetto alle prime applicazioni. Si è già avuto modo di richiamare la nota opinione del Presidente Einaudi, il primo a riempire di contenuto l'istituto in esame, il quale riteneva inammissibile rinviare una legge rimasta identica nelle "cose essenziali" al disegno di legge autorizzato. La prassi successiva, a partire dalla Presidenza Cossiga ha invece preferito considerare distinti e diversi i due momenti dell'autorizzazione e del rinvio, ritenendo ammissibile il rinvio, indipendentemente dalle modifiche occorse e dal dibattito parlamentare: seppur potrebbe apparire un comportamento poco coerente, esso è stato giustificato in quanto proprio i dibattiti parlamentari potrebbero suscitare ulteriori riflessioni, tale da giustificare il rinvio.<sup>213</sup>

La seconda precisazione riguarda invece l'importanza che ricopre per la nostra analisi il seguito parlamentare e quindi l'incidenza del rinvio sul procedimento legislativo. Se, con riguardo all'autorizzazione alla presentazione dei d.d.l.

---

<sup>213</sup> Questo aspetto sarà approfondito con riferimento alla Presidenza Ciampi ed in particolare in merito al disegno di legge di riforma del sistema radiotelevisivo, prima autorizzato e successivamente oggetto di richiesta di riesame alle Camere.

governativi ed all’emanazione degli atti con forza di legge è apparso utile analizzare la dialettica tra Capo dello Stato e Governo, la ricostruzione dell’istituto del rinvio non può prescindere dalla verifica delle conseguenze della richiesta di riesame sull’interlocutore del Presidente: comprendere come il Parlamento abbia inteso il proprio compito di fronte agli atti di rinvio, potrebbe contribuire a mettere in luce sia la corretta ricostruzione dell’istituto, sia le sue potenzialità.

La prassi ha evidenziato la scarsa propensione dei Presidenti della Repubblica a fare uso di tale potere, mettendo tuttavia in evidenza come nei casi in cui il potere di rinvio è stato esercitato, esso ha avuto nelle Camere, uniche destinatarie del “colloquio” con il Capo dello Stato, l’effetto di provocare un ampio dibattito. Delle 60 leggi rinviate, 7 non sono state più riapprovate, mentre 9 sono state approvate nelle legislature successive. Per quanto riguarda il profilo dell’accoglimento dei rilievi presidenziali, il dato mostra l’incidenza del potere del Capo dello Stato: sul complesso dei rinvii, le leggi che non hanno accolto i rilievi sono state 8, mentre 9 hanno aderito solo parzialmente ai rilievi.<sup>214</sup> L’autorevolezza riconosciuta al Presidente è particolarmente evidente per i rinvii motivati da mancata copertura finanziaria, mentre il grado di effettività del potere di rinvio è meno assoluto per quanto riguarda i rinvii di merito, dimostrando una certa resistenza delle Camere a lasciarsi espropriare della propria libertà di scelta.

---

<sup>214</sup> I dati statistici relativi ai motivi del rinvio sono ricavati dalla lettura dei messaggi presidenziali, (<http://legislature.camera.it/chiosco.asp?cp=1&position=Legislature%20precedenti%20/%20X%20Legislatura%20/%20Documenti%20Interni&content=/documenti/documentiparlamentari/MessaggiDelPresidenteAttiRep.asp>). Le informazioni in merito alla fase del riesame sono tratte dall’ Appendice al contributo di Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit.



Le brevi e sparse riflessioni appena riprodotte consentono di svolgere alcune considerazioni che saranno approfondite nel successivo capitolo, con riferimento alle singole Presidenze e su cui si tornerà in conclusione.

E' stato ritenuto che l'uso limitato di questo strumento sembrerebbe conseguenza dell'affermarsi, nella nostra Costituzione materiale, di una sorta di naturale resistenza all'applicazione di *"istituti, volti ad evidenziare, formalizzandolo, il dissenso tra organi costituzionali"*<sup>215</sup>. In effetti, soprattutto dinanzi a provvedimenti di particolare importanza, il Capo dello Stato ha preferito ricorrere a procedure informali attraverso le quali manifestare il proprio dissenso<sup>216</sup>.

Per un verso, questo dato rappresenta una costante, che si è andata affermando sin dalle prime legislature: la raccolta di lettere, osservazioni, messaggi racchiusi nello *Scrittoio* del Presidente Einaudi è un evidente prova di quanto la preferenza per interventi al di fuori delle sedi formali sia una caratteristica insita nel ruolo stesso del Capo dello Stato.

Un'altra osservazione riguarda l'importanza del precedente: soprattutto con riferimento all'utilizzo di strumenti formali, l'operato dei predecessori alla carica ha assunto un rilievo importante, tant'è che anche di recente il Presidente Napolitano, nella lettera con cui preannunciava al Presidente del Consiglio il proprio intendimento a non procedere all'emanazione di un decreto legge in relazione al caso Englaro, ha richiamato nel poscritto tutti i più significativi esempi di formali dinieghi di emanazione di decreti legge da parte dei precedenti inquilini del Quirinale. E' indubbio, infatti, che l'operato dei

---

<sup>215</sup> Stefano Merlini, *Riflessioni su un intervento atipico del Capo dello Stato*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/1985, pp. 567 ss.

<sup>216</sup> All'intreccio esistente tra strumenti formali e strumenti informali, sono dedicati numerosi studi: M. Cristina Grisolia, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986; Flavia Dimora, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1991; Alessandro Pace, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche* in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, pp.192-213.

predecessori alla carica assuma un rilievo particolare, un opportuno sostegno a talune scelte, seppur non giuridicamente vincolante.

Tuttavia, non può non rilevarsi come, pur nel solco della continuità che lega le diverse Presidenze e nonostante la forza del precedente, ragioni di natura storica e istituzionale, legate alla diversità dei caratteri del sistema politico in cui i Capi dello Stato si sono trovati ad operare, oltre, evidentemente alle personalità dei singoli Presidenti, abbiano determinato interpretazioni ed applicazioni varie del modello.

Nel capitolo seguente, ci si propone pertanto di esaminare in che misura i mutamenti intervenuti nel quadro complessivo dei riferimenti politici abbiano prodotto conseguenze sullo “spazio” occupato dai Presidenti della Repubblica; si cercherà inoltre di comprendere se il diverso uso, per quantità ed incisività degli interventi informali rispetto agli strumenti formali, abbia comportato un diverso ruolo del Capo dello Stato nell’evoluzione attuale della forma di governo.

Anticipando sin d’ora che, a nostro avviso, il ruolo di garanzia del Capo dello Stato nell’evoluzione, ancora incompiuta, del sistema partitico verso il modello bipolare appare del tutto conforme al modello, seppur “colorato” di valenze nuove, sembra opportuno, a questo punto, operare un breve cenno all’evoluzione attuale della forma di governo al fine di verificare come il contesto politico abbia incisa sul concreto svolgimento dell’attività dei Capi dello Stato che si sono succeduti e sui rapporti tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento.

Da ultimo, si intende operare una breve precisazione di metodo: si è già detto che dalla prassi presidenziale possono essere tratti interessanti spunti per compiere una valutazione complessiva della figura e dei poteri del Presidente

della Repubblica: del resto, l'importanza che avrebbe avuto la prassi nell'integrare e riempire di contenuto gli istituti in esame, si coglie anche dai lavori preparatori della Costituzione e dalla scarna disciplina della materia. Tuttavia, non va dimenticato che ogni rinvio o mancato rinvio è sempre connesso ad una determinato contingenza storico-politica: pertanto, seppur appare interessante richiamare alcuni *cases*, sarà necessario porsi sempre ad una certa distanza dal fenomeno ed evitare di avvicinarsi troppo alla cronaca, per non perdere di vista l'obiettivo finale ovvero la ricostruzione e l'evoluzione dei caratteri della figura presidenziale.

### ***5. La forma di governo parlamentare e la sua (ancora incompiuta) evoluzione: spunti problematici***

Per meglio comprendere il ruolo effettivamente svolto dal Presidente della Repubblica nell'evoluzione attuale della forma di governo parlamentare italiana, occorre contestualizzare le funzioni che vengono attribuite a tale organo dal testo costituzionale. Di fronte alle modifiche delle “regole del gioco”, anche l’*”istituzione dell’unità”*<sup>217</sup>, il cui compito è quello di determinare momenti di unità all'interno delle dinamiche pluralistiche, assume dimensioni comportamentali e valenze politiche nuove o, comunque, diverse da quelle possedute nel passato, soprattutto nel rapporto con gli altri organi costituzionali. Anche perché, come ricordava Carlo Esposito<sup>218</sup>, la piattaforma costituzionale che sorregge il Presidente della Repubblica è “*malcerta e sfuggente*” e, per questa ragione, passibile di molte interpretazioni ed

---

<sup>217</sup> L'espressione è di Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., p. 287.

<sup>218</sup> Carlo Esposito, (voce) *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 228.

adattamenti, essendo profondamente legata alle trasformazioni del complessivo sistema istituzionale.

Gli spunti che si possono trarre dall'evoluzione attuale della forma di governo consentiranno di comprendere se e in che modo le trasformazioni politiche ed istituzionali hanno influenzato il ruolo del Capo dello Stato ed il concreto esercizio dei suoi poteri.<sup>219</sup>

Nell'ultimo ventennio si sono sviluppate nel sistema politico italiano numerose e profonde trasformazioni che hanno minato la stabilità del sistema che si era delineato nel corso dei primi quarant'anni di vita repubblicana delle nostre istituzioni, aprendo le porte a quella che, con termine giornalistico ma espressivo, viene comunemente indicata come "seconda repubblica".

Ci troviamo ancora nel pieno di una fase, difficile ed incerta nei suoi sviluppi, di transizione costituzionale, di passaggio cioè da un sistema politico e di forze politiche figlie di una legge elettorale proporzionale, ad un sistema politico diverso, espressione di una logica elettorale maggioritaria e portatore, in forme ancora disorganiche e spesso conflittuali, di istanze che hanno comportato rilevanti trasformazioni dell'assetto politico-istituzionale.<sup>220</sup>

Fino al 1993 il sistema costituzionale italiano è stato infatti contrassegnato da un governo multipartitico frutto di una legge elettorale di tipo proporzionale che assicurava alle diverse parti politiche un numero di seggi corrispondente alla loro forza numerica. Un sistema elettorale di questo tipo induceva ad un assetto di molti partiti, nessuno dei quali, generalmente, era in

---

<sup>219</sup> Per una puntuale ricostruzione delle trasformazioni del sistema politico, si rinvia a Claudio De Cesare, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne Editrice, Roma, 2011, pp.15-43; Carlo Fusaro, *Riforme istituzionali, ruolo del Parlamento e crisi del sistema multipartitico italiano*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 4/1993, pp. 39-70; Silvio Traversa e Antonio Casu (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, in *Quaderni della rassegna parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1998, 2/1998.

<sup>220</sup> Per una approfondita disamina dei mutati rapporti tra gli organi costituzionali a seguito della riforma maggioritaria, cfr. Lorenza Carlassarre, *Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica*, Intervento al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Palermo, 8-10 novembre 2001. in [www.rivista.aic.it](http://www.rivista.aic.it).

grado di conseguire un successo elettorale tale da poter governare da solo. L'indirizzo politico emerso dalle elezioni doveva essere gestito successivamente dai partiti che avevano un ruolo fondamentale nel concordare le scelte sulle quali basare la coalizione di governo: si trattava dunque di un sistema basato sull'accordo, il confronto, il compromesso tra le diverse forze politiche presenti in Parlamento. Il sistema proporzionale dava luogo alla determinazione della politica nazionale in seno al Parlamento mediante il confronto tra tutti i partiti: conseguenza di tale sistema era la tendenziale centralità del Parlamento, poiché tutte le forze politiche partecipavano ai processi decisionali ed all'attuazione dell'indirizzo politico senza una netta differenza di ruoli tra maggioranza che governa ed opposizione che controlla. Si configurava quindi in Parlamento una pari legittimazione di tutte le forze politiche, ad esclusione dei partiti di estrema destra e sinistra, che erano tenuti fuori, in virtù della *conventio ad excludendum*, da qualsiasi coinvolgimento, anche indiretto, nel governo del Paese, ad eccezione degli Esecutivi della "non sfiducia" guidati da Andreotti tra il 1976 e il 1979, che poterono godere dell'astensione dei gruppi parlamentari dei comunisti,<sup>221</sup>

Il punto formale di svolta tra la prima fase dell'esperienza repubblicana e la transizione costituzionale che il nostro Paese sta tuttora attraversando, lo si rinviene nel *referendum* abrogativo di una norma della legge elettorale del Senato, tenutosi il 18 aprile 1993<sup>222</sup>: è da questa data che tutti i fattori di

---

<sup>221</sup> Come ricorda Antonio D'Andrea, *Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto istituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra*, intervento al Convegno "Storia, sicurezza e libertà costituzionali. La vicenda dei servizi segreti italiani", Brescia, 23 e 24 marzo 2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), gli effetti della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI hanno portato a "...quarantasei anni di democrazia repubblicana e quarantasette governi immancabilmente sostenuti dalla DC che solo per ottantatré mesi non sono stati sostenuti da un suo esponente".

<sup>222</sup> In particolare oggetto del *referendum* abrogativo era la norma della legge elettorale del Senato che prevedeva che, qualora nei singoli collegi un senatore non venisse eletto con il 65% dei voti, sarebbe subentrato il sistema proporzionale. E' evidente il forte significato politico del *referendum* che ha sollecitato una pronuncia del corpo elettorale in ordine all'introduzione del sistema maggioritario.

cambiamento hanno impresso spinte fortissime al sistema politico. Ciò è avvenuto, *in primis*, con la modifica dei sistemi elettorali nazionali, grazie all'approvazione delle leggi n.276 e n.277 del 4 agosto 1993 che hanno sancito il passaggio da un sistema proporzionale ad un sistema maggioritario corretto con la quota del 25% di proporzionale e che, come noto, sono state modificate dalla legge n.270 del 21 dicembre 2005 che prevede un sistema proporzionale con eventuale premio di maggioranza<sup>223</sup>, determinando un inedito assetto partitico bipolare e rovesciando i tradizionali rapporti di forza tra gli schieramenti politici in Parlamento.

*In secundiis*, le intervenute modifiche al sistema elettorale hanno avuto conseguenze dirompenti sul sistema dei partiti che si era consolidato con il proporzionale.<sup>224</sup>

Non è questa la sede per approfondire l'importante ruolo assunto dal Presidente della Repubblica sino alla prima metà degli anni Novanta: è sufficiente ai nostri fini rilevare la delicata funzione presidenziale svolta sia in fase di formazione dei Governi che nei casi di crisi infra-legislatura.

Quel che interessa verificare è se e in quale misura i mutamenti del sistema politico appena accennati abbiano prodotto o stiano producendo effetti sul ruolo del Capo dello Stato. In particolare, dato per certo che il contesto politico non può che influenzare significativamente l'esercizio delle attribuzioni del Capo dello Stato, l'interrogativo che ci si pone è se la sfera dei poteri presidenziali, nella democrazia maggioritaria, si sia ampliata o, invece, abbia subito un

---

<sup>223</sup> L'elemento del confronto elettorale tra coalizioni è mantenuto anche dalla legge elettorale 270/2005: non solo per il rilievo che essa dà alle coalizioni pre-elettorali ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, ma anche in quanto le coalizioni, secondo la vigente legge elettorale, sono il frutto di dichiarazioni di collegamento tra liste presentate da partiti o gruppi politici che depositano un unico programma elettorale e che indicano il nome del candidato scelto come capo della coalizione.

<sup>224</sup> Per un'attenta disamina dei caratteri della forma di governo parlamentare maggioritaria, si rinvia a Mauro Volpi, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001, Il Governo*, Cedam, Padova, 2002.

ridimensionamento. Prima di tentare di dare una risposta a questo quesito occorre premettere due osservazioni: in primo luogo, il mutamento istituzionale che ha determinato l'affermarsi di una democrazia tendenzialmente bipolare e maggioritaria è intervenuto senza alcuna modifica al testo costituzionale poiché al variare della Costituzione materiale, la Costituzione formale è rimasta immutata.<sup>225</sup> In *secundiis*, il Capo dello Stato ha potuto procedere ad una modulazione dei suoi diversi poteri ed ad un adattamento della sua figura al mutato quadro di riferimento in quanto le immutate disposizioni costituzionali che prevedono e limitano i poteri e le facoltà presidenziali, consentono, come più volte rilevato, una certa elasticità nella loro interpretazione e, quindi, nel loro esercizio: tale flessibilità interpretativa ha contribuito a far sì che le funzioni presidenziali siano soggette, molto più che per gli altri organi costituzionali, agli impulsi che derivano dall'evoluzione istituzionale e dai mutamenti della costituzione vivente.<sup>226</sup>

Da questa breve premessa, è possibile trarre una prima indicazione: la capacità della figura presidenziale di aggiornare continuamente il proprio ruolo, oltre che, la più volte richiamata elasticità delle norme costituzionali che tratteggiano il Capo dello Stato, hanno consentito di rispondere agli stimoli provenienti dal rinnovato sistema, attraverso una diversa modulazione di alcune proprie

---

<sup>225</sup> Sul punto, si richiama Claudio De Cesare, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, cit., pp. 17-18, il quale nel rilevare che “l’elasticità dell’ordinamento costituzionale italiano consente un adattamento alle diverse necessità dei tempi, perché le sintetiche formule della Carta lasciano ampio margine, nell’ambito della forma di governo parlamentare, a un’integrazione mediante la legislazione ordinaria, le consuetudini e i regolamenti parlamentari”, ricorda come Silvano Tosi parlava, al riguardo, di “interpretazione evolutiva della Costituzione e dei suoi limiti nel quadro del regime”.

<sup>226</sup> Come di recente rileva Felice Giuffrè, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra “garanzia passiva” ed “attivismo garantista”*, in *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, Giappichelli, Torino, 2012, “il carattere indeterminato della figura presidenziale costituisce un elemento coesistente a quel ruolo di congiunzione e intermediazione che, nell’ottica della razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare, è stato diffusamente riconosciuto in Assemblea costituente. In rapporto al contingente scenario politico-istituzionale di riferimento, infatti, l’ambito di riferimento del Presidente della Repubblica potrà restringersi, sino al ruolo di mera garanzia, ovvero espandersi, sino a giungere a compiti di impulso e, seconda una nota opinione, addirittura in indirizzo (-costituzionale), assicurando ai meccanismi istituzionali di rimettersi in moto in seguito a temporanei momenti di blocco”.

attribuzioni; per altre non sembrerebbe invece ravvisarsi alcuna sostanziale variazione. Nello specifico, per quanto riguarda i poteri presidenziali in sede di formazione del Governo, la possibilità per il corpo elettorale di dare una chiara indicazione di governo e di *leadership*, ha comportato quale conseguenza una ridimensionamento del ruolo del Capo dello Stato nella nomina della compagine di governo. Già in vigore delle leggi elettorali del 1993, in occasione della elezioni politiche del 2001, le due principali coalizioni in competizione (Casa delle libertà e Ulivo) avevano concordato la presenza, nei simboli elettorali riprodotti nelle schede, del nome del leader della coalizione, candidato alla Presidenza del Consiglio in caso di vittoria. L'attuale legge elettorale ha formalizzato la designazione, prima del voto, dell' "unico capo della coalizione" di liste che si candida a guidare il Governo.<sup>227</sup> Di queste novità, il primo a risentirne è stato proprio il Presidente della Repubblica: in effetti, ad esclusione di una prima breve fase, coincidente con i primi cinque anni di esperienza repubblicana, in cui un solo partito, la Democrazia Cristiana, disponeva della maggioranza assoluta in Parlamento, sino alle elezioni politiche del 1994 non ottenendo nessun partito politico la maggioranza assoluta, i governi erano, per necessità, fondati su accordi *post* elezioni, in cui i risultati elettorali costituivano solo la premessa per determinare i reciproci rapporti di forza. Il Presidente della Repubblica doveva quindi "ricavare" dalle consultazioni l'indicazione di chi incaricare per la formazione del Governo.

---

<sup>227</sup> Cfr. art. 1 della Legge 270/2005, che ha aggiunto l'art. 14 bis nel D.P.R. n. 361 del 1957 (Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati), a cui fa a sua volta rinvio l'art. 8 del D.Lgs. n. 533 del 1993, di disciplina delle elezioni del Senato. Dopo l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, è inserito il seguente: "*Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione*".



Diversamente, nel rinnovato contesto politico maggioritario, il Capo dello Stato non potrebbe affidare l'incarico ad altri che il leader indicato nelle schede elettorali dalla coalizione vincente.<sup>228</sup> Se quindi l'atto formale di nomina del Governo è sempre adottato dal Presidente della Repubblica, tuttavia, la stessa formazione del Governo, quanto a logiche operative ed a procedimenti seguiti, si è andata atteggiando in modo diverso, come si evince chiaramente dalla consuetudine costituzionale delle consultazioni prima dell'affidamento dell'incarico che, pur non venendo meno, è stata ampiamente semplificata.<sup>229</sup>

Per completezza, appare comunque utile ricordare che anche nella fase antecedente al 1994, se il Presidente della Repubblica ha svolto una delicata funzione di “arbitratore”<sup>230</sup> tra i partiti politici, volta ad individuare la persona del Presidente del Consiglio e la maggioranza disposta a sostenerlo, è pur vero che sostanzialmente la scelta dei componenti del Governo era in mano a questi ultimi. Quindi, forse, più che di riduzione dei compiti presidenziali in fase di formazione dell'esecutivo, sembrerebbe più corretto parlare di diversa modulazione delle proprie attribuzioni, avendo riguardo alla accresciuta importanza della scelta del corpo elettorale, nonché del ruolo “giocato” dalle coalizioni.

---

<sup>228</sup> Lorenza Carlassarre, *Governo, Parlamento Presidente della Repubblica*, Intervento al Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, cit., 2001, dopo aver affermato che “... il potere del Capo dello Stato relativo alla scelta dell'incaricato si vuota di sostanza, travolgendo le fasi del procedimento di formazione del governo anteriori all'emanazione del decreto di nomina, o meglio, riducendole a mere formalità del tutto inessenziali”, si interroga sul contrasto o meno di tale novità con l'art. 92 Cost. che attribuisce al Presidente della Repubblica la nomina del Governo e di chi lo presiede: conclude nel ritenere che il Capo dello Stato non abbia margini di scelta in quanto non potrebbe nominare un Governo che non abbia la fiducia delle Camere.

<sup>229</sup> Soltanto, il Presidente Scalfaro fece precedere la nomina nel 1994 del Governo Berlusconi da lunghe e complesse consultazioni, “come se la Costituzione vivente non fosse mutata ed, anzi, allo scopo di opporsi al cambiamento che si era già avverato”. Così Achille Chiappetti, *La Costituzione ritrovata. Saggi sulla costituzione italiana vivente*, Giappichelli Editore, p. 139.

Nella XVI Legislatura, la formazione del Governo Berlusconi è stata preceduta da “pre-consultazioni”, a seguito delle quali il leader della coalizione dei centrodestra ha accettato l'incarico conferitogli dal Capo dello Stato, senza apporre alcuna riserva, come usualmente si era fatto. In questo caso, quindi, l'influenza del Capo dello Stato è stata esercitata in una fase antecedente al conferimento dell'incarico e non successivamente. Allo stato attuale le “pre-consultazioni” possono essere definibili come mere prassi e non come convenzioni.

<sup>230</sup> L'espressione è di Achille Chiappetti, cit., p. 138 il quale considera “solo notarile” l'indole del ruolo presidenziale riguardo alle scelte adottate tra i partiti.

Alle medesime conclusioni circa un diverso atteggiarsi dei poteri presidenziali, non si giunge, invece, se si ha riguardo alle crisi infra-legislatura: in tali ipotesi, avvenute in tutte le legislature del maggioritario<sup>231</sup>, non si è ravvisato alcun arretramento del Capo dello Stato nell'esercizio dei suoi poteri.<sup>232</sup>

Fondamentale in relazione alla conservazione del ruolo presidenziale di mediazione è stato l'operato della Presidenza Scalfaro, la prima a dover gestire una fase di crisi di governo, a seguito dell'avvento del sistema maggioritario. Nonostante le pressioni ricevute da ampia parte del mondo politico e, soprattutto, dall'area della coalizione risultata vincitrice delle elezioni solo pochi mesi prima, il Capo dello Stato ha difeso la propria sostanziale titolarità in relazione al potere di scioglimento delle Camere. Il Presidente Scalfaro ha altresì ribadito il proprio dovere, in caso di crisi di governo, di verificare la possibilità di costituire un nuovo Governo, collocato nell'area di centrosinistra, sconfitta alle elezioni di pochi mesi prima. In un certo modo, il Presidente ha operato una modifica della maggioranza parlamentare, rifiutando di fatto di prendere atto della volontà popolare, chiaramente manifestatasi nelle elezioni del marzo del 1994. Sia la scelta di non procedere allo scioglimento delle Camere all'atto della crisi del governo Berlusconi sia la formazione del governo presieduto da Dini, e quindi, in definitiva, la durata stessa della legislatura sono dipesi dalla volontà presidenziale.

---

<sup>231</sup> Le legislature di riferimento sono la XII (Governi Berlusconi e Dini), la XIII (Governi Prodi, D'Alema I, D'Alema II e Amato), XIV (Governi Berlusconi e Berlusconi II), XV (Governo Prodi) e XVI (Governi Berlusconi e Monti).

<sup>232</sup> Un evidente esempio della netta differenziazione tra formazione del Governo di inizio legislatura e formazione dei Governi in seguito a crisi infra-legislatura è rappresentata dalle consultazioni. Come ricorda Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in *Annali di diritto costituzionale, La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, p.27, per l'affidamento dell'incarico a Prodi, dopo le elezioni del 2006, Napolitano incontrò i Presidenti delle Camere, gli ex Presidenti e dieci personalità e delegazioni, inclusi i capi delle due coalizioni; nel febbraio del 2007, nel corso della crisi del Governo Prodi, Napolitano ha incontrato ventidue delegazioni parlamentari-partitiche. Non sono dissimili i dati relativi alle consultazioni per la formazione dei due Governi Berlusconi durante la Presidenza Ciampi nel corso della XIV Legislatura.

La scelta di considerare lo scioglimento come atto esclusivamente presidenziale operata dal Presidente Scalfaro nel corso della XII legislatura è stata condivisa anche dai successori Ciampi<sup>233</sup> e, soprattutto, Napolitano. Nel solco tracciato dal Presidente Scalfaro, può essere infatti collocato l'operato del Presidente Napolitano nella gestione della XV legislatura, nata dopo la non felice adozione della legge elettorale del 2005 e nel corso della XVI, allorquando l'aggravarsi dei riflessi nel nostro Paese della crisi economica, ha di fatto creato le condizioni per la fine anticipata del governo Berlusconi e la nascita di un governo "tecnico", in virtù del determinante ruolo svolto dal Presidente Napolitano e pur in assenza di alcuna crisi politica all'interno della maggioranza.<sup>234</sup>

Con particolare riferimento alla duplice crisi che ha investito il Governo nato dalle elezioni del 2006, per quanto di interesse ai fini del presente studio, appare interessante svolgere due considerazioni: *in primis*, il riespandersi degli spazi di intervento del Capo dello Stato, ripetutamente chiamato in causa nella gestione della crisi, è in larga parte dipeso dal riacutizzarsi di una nuova stagione conflittuale che ha visto divise le diverse forze della coalizione di governo. Si può quindi affermare che ad un maggiore grado di instabilità delle

---

<sup>233</sup> Nel corso della XIII legislatura il Presidente Ciampi si è opposto allo scioglimento delle Camere, pur in presenza di tre crisi di governo che avevano investito il Governo Prodi prima e i due Governi di D'Alema dopo: tuttavia va rilevato che le crisi di governo della XIII legislatura, a differenza di quanto si è verificato nella precedente, si sono risolte con il sostanziale mantenimento della maggioranza originariamente vincitrice delle elezioni politiche del 1996.

<sup>234</sup> Per una ricostruzione critica del procedimento di formazione del Governo Monti, si rinvia a Mario Esposito, *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del governo Monti*, in *Alla ricerca del buongoverno. Percorsi costituzionali*, Cedam, Padova, 2012, pp. 25-42, nonché a Davide Galliani, *I sette anni di Napolitano. I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Egea Editore, Milano, 2012, pp.124-135.

forze politiche fa da contrappeso una più incisiva e ampia sfera di intervento per il Presidente della Repubblica.<sup>235</sup>

*In secundiis*, il Presidente Napolitano, sulla scia tracciata dai propri predecessori, ha chiaramente interpretato lo scioglimento delle Camere come *extrema ratio*, allorquando il Parlamento non fosse in grado di esprimere alcuna diversa maggioranza.<sup>236</sup> La maggiore estensione della prerogativa presidenziale di incidere sullo scioglimento sembra essere quindi una diretta conseguenza dell'affermarsi di un contesto bipolare: nel primo quarantennio repubblicano, ad eccezione della prima legislatura in cui l'ampio successo alle elezioni del 1948 aveva consentito ad un solo partito di formare governi composti solo da suoi esponenti, ai partiti politici, di fatto, spettava la scelta di voler o non voler stringere alleanze di governo e di imporre quindi, in questa seconda ipotesi, lo scioglimento delle Camere al Capo dello Stato. Nel contesto bipolare, invece, le esperienze degli scioglimenti voluti o non disposti dai Presidenti Scalfaro e Napolitano confermano che la presenza di un Governo, effettivo rappresentante della volontà popolare, consente al Capo dello Stato di avere un forte interlocutore nei cui confronti far valere le attribuzioni che la Costituzione gli impone di tutelare.

---

<sup>235</sup> Antonio Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2011 (21.12.2010) ricostruisce in chiave critica le vicende che hanno condotto allo scioglimento anticipato delle Camere nella XV Legislatura.

<sup>236</sup> In occasione delle dimissioni del Governo Prodi nel 2007, il Presidente Napolitano con una dichiarazione del 24 febbraio 2007 ha analizzato le diverse possibili alternative: *in primis*, la possibilità del rinvio del Governo alle Camere per verificare la sussistenza delle condizioni di una fiducia rinnovata all'esecutivo, soluzione che poi verrà preferita; lo scioglimento anticipato delle stesse; la formazione di un nuovo Governo. Si legge nel citato comunicato: "*Ho ritenuto che non ricorrano le condizioni di un immediato scioglimento delle Camere sia alla luce di una costante prassi istituzionale sia in considerazione del giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione sulla legge elettorale*". Napolitano è dunque giunto, sulla base di questi presupposti, alla conclusione che "*allo stato non vi poteva essere un'alternativa al rinvio nonostante il parere contrario dei gruppi di opposizione*". Anche a seguito del ritiro di fiducia da parte del Parlamento al Governo Prodi del gennaio 2008, il Presidente Napolitano ha proceduto alle consultazioni dei gruppi parlamentari ed ha preferito privilegiare la strada della formazione di un nuovo Governo, affidando il mandato esplorativo all'allora Presidente del Senato Marini. Solo a seguito della constatazione della mancata presenza di una maggioranza in entrambe le Camere disposta a sostenere un Governo, ha disposto lo scioglimento delle stesse il 6 febbraio 2008.

Un ulteriore elemento che dà sostegno alla tesi secondo cui l'assetto politico maggioritario comporta una maggiore estensione della prerogativa presidenziale di incidere sullo scioglimento è dato dalla netta contrapposizione tra la maggioranza, direttamente espressa dal corpo elettorale, che governa ed un'opposizione che controlla: evidentemente, qualora l'opposizione intendesse avvalersi di uno scioglimento disposto nel proprio interesse elettorale, è presumibile che l'intervento presidenziale trovi il sostegno della maggioranza parlamentare.

Da quanto sin qui tratteggiato, è emerso che il *modus operandi* dell'istituzione presidenziale, con riferimento all'esercizio dei poteri che incidono sulle dinamiche fiduciarie ovvero nomina del Governo e scioglimento delle Camere, abbia subito un adeguamento rispetto all'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico.

Le nuove regole che guidano gli assetti tra Governo e Parlamento e, all'interno di quest'ultimo, tra maggioranza ed opposizione, hanno inciso anche su altre attribuzioni presidenziali: in particolare, per quanto di interesse ai fini del presente studio, si è registrata una dilatazione del ruolo di garanzia del Capo dello Stato, nonché delle funzioni di impulso, nei cui ambiti è ricompreso anche l'esercizio dei poteri presidenziali connessi al procedimento legislativo.

Nel successivo capitolo, grazie all'ausilio della prassi, verranno messi in luce gli elementi di rilievo che hanno contraddistinto le singole Presidenze, nell'esercizio dei poteri di emanazione, autorizzazione, promulgazione e rinvio: in particolare, verrà evidenziato come la modalità di esercizio di tali poteri sia dipesa, oltre che dalla personalità dei Presidenti che si sono succeduti, dal diverso atteggiarsi delle forze politiche in presenza di un sistema proporzionale,

in un periodo di grave crisi istituzionale e, da ultimo, con le Presidenze Ciampi e Napolitano, in un contesto tendenzialmente bipolare.

Si può sin da subito anticipare che, seppur in forme diverse e privilegiando l'uno gli strumenti formali, l'altro interventi informali, anche se quasi sempre resi pubblici, i Presidenti del maggioritario hanno potenziato, grazie anche alla duttilità delle norme costituzionali di riferimento, le funzioni di controllo e di garanzia, adattando la loro figura al mutato quadro di riferimento.<sup>237</sup>

Il rafforzamento della figura presidenziale ha rappresentato una sorta di “controbilanciamento” rispetto all'indebolimento del sistema di garanzia rappresentato dalla legge elettorale proporzionale che, seppur non codificata in Costituzione, veniva considerato come lo strumento di tutela e di rappresentanza parlamentare di tutte le componenti partitiche.

Con un sistema elettorale nettamente pendente verso il maggioritario e con la perdita del livello di garanzie prodotte dal sistema proporzionale che garantiva in Parlamento una pari legittimazione di quasi tutte le forze politiche, gli interventi del Presidente della Repubblica durante la fase di formazione delle leggi si sono rilevati costanti ed incisivi. Il Capo dello Stato sembra aver rafforzato la propria funzione di garanzia e controllo, anche in sostituzione di quei “congegni” che hanno consentito per quarant'anni di giungere in Parlamento a scelte ampiamente condivise, ponendosi come una sorta di

---

<sup>237</sup> Il potenziamento delle funzioni di garanzia da parte del Presidente della Repubblica è un dato ampiamente condiviso dalla dottrina che si è occupata delle Presidenze Ciampi e Napolitano: cfr., Enzo Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 301-316; Renzo Dickmann, *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2010; Silvano Labriola, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, Jovene Editore, Napoli, 2004, pp.1211-1242; Michela Manetti, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della repubblica tra diritto e storia*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, pp.179-218; Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit.; Mario Vigiani, *Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario con particolare riferimento alla presidenza Ciampi*, in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma* (a cura di Massimo Siclari), Aracne Editrice, Roma, 2008, pp. 345-380.

“contropotere” della maggioranza e del governo, in difesa delle minoranze e della Costituzione.

Il Capo dello Stato in una democrazia maggioritaria si trova ad esercitare i suoi poteri di garanzia con un’accentuazione maggiormente oppositiva, al fine di arginare eventuali “straripamenti” di potere del Presidente del Consiglio.

Chiaramente, questo potenziamento del ruolo di garanzia presidenziale non ha determinato un’opposizione presidenziale all’indirizzo politico di maggioranza che, proprio tramite la funzione normativa, viene principalmente attuato, in quanto non sarebbe giustificabile alla luce dei caratteri della nostra forma di governo.<sup>238</sup> Sembrerebbe invece che nel momento in cui l’asse delle decisioni si è spostato, non collocandosi più nel rapporto tra Parlamento e Governo, ma nel rapporto tra corpo elettorale, leader di coalizione, Governo e maggioranza parlamentare, anche il controllo presidenziale si è trasferito dal Parlamento al Governo.

Lo spostamento del baricentro delle decisioni politiche e dell’attività normativa sembra infatti aver comportato un potenziamento del controllo presidenziale anche nella fase antecedente a quella parlamentare, sull’attività normativa del Governo, il quale è divenuto molto più del Parlamento, il principale interlocutore del Presidente della Repubblica: ciò fornisce anche la spiegazione dello scarsissimo uso dei messaggi alle Camere da parte dei Capi dello Stato del maggioritario, nonché delle richieste di riesame che, quando sono intervenute, hanno riguardato leggi di importante peso politico per il Governo e sono state approvate, come si vedrà nel paragrafo dedicato alla Presidenza Ciampi, con i voti della sola maggioranza governativa.

---

<sup>238</sup> L’imparzialità presidenziale richiede un non diretto coinvolgimento del Capo dello Stato nell’attività degli altri poteri: pur dovendo garantire l’ordinamento funzionamento del sistema ed assicurare il raccordo tra i poteri, è collocato e deve mantenersi al di fuori degli stessi. Così Gaetano Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., pp. 419 ss.

In conclusione, proprio il nuovo modo di porsi della lotta politica, la netta contrapposizione che si traduce in una politica delegittimante tra maggioranza ed opposizione e l'incomunicabilità politica tra i due poli aggregati, ha fatto sì che molti degli interventi presidenziali, soprattutto quelli che possono essere ricompresi nell'ambito della cosiddetta *moral suasion*, siano diretti a sollecitare un dialogo tra gli opposti schieramenti. Tali interventi si sono fatti maggiormente incisivi di fronte a provvedimenti di rilevanza istituzionale quali la modifica della legge elettorale, la riforma della giustizia o le riforme istituzionali in cui gli inviti del Capo dello Stato sono stati appunto diretti ad evitare l'approvazione a "colpi di maggioranza". Da ultimo, l'allargamento del campo d'azione del Presidente della Repubblica con riferimento agli interventi di controllo e garanzia è stata anche sollecitata dal tramonto, già all'indomani delle elezioni politiche del 1994, della consuetudine costituzionale di attribuire una delle Presidenze di Assemblea all'opposizione parlamentare. Ciò spiega perché, come verrà meglio illustrato nel prosieguo, soprattutto nelle ultime Presidenze, si siano verificati diversi interventi del Capo dello Stato, sovente sollecitati dall'opposizione, anche con riferimento alla programmazione dei lavori parlamentari e quindi a scelte che coinvolgono direttamente il Presidente di Assemblea.

Si può quindi concludere che il mutamento del nostro sistema politico in senso maggioritario che ha visto la concentrazione del potere politico in una singola persona, leader del partito di maggioranza e capo dell'esecutivo, ha determinato un rafforzamento nell'esercizio dei poteri presidenziali di garanzia, destinati a controbilanciare il maggior peso politico delle forze di maggioranza. Potremmo ritenere che tanto più è ampia e compatta la maggioranza governativa



e impotente l'opposizione, quanto più incisiva è la funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica.

E' stato infatti sottolineato come, in una democrazia pluralista come quella italiana, il ruolo presidenziale sia appunto quello di garanzia; una democrazia maggioritaria, per rimanere pluralista deve affiancare alle istituzioni governanti e potenziare rispetto al passato, istituzioni di garanzia a tutela delle minoranze e dell'intero sistema costituzionale.<sup>239</sup>

La tesi sin qui sostenuta di un diverso atteggiarsi dei poteri presidenziali in relazione all'evoluzione del quadro politico-istituzionale e di un rinvigorismento del ruolo di garanzia presidenziale nella democrazia maggioritaria oltre che in presenza di situazioni di crisi (è sufficiente ricordare la funzione di "reggitore dello Stato nei momenti di crisi" del Presidente Napolitano nell'autunno 2011 che ha comportato le dimissioni del Governo Berlusconi) sono confermati dalla prassi degli ultimi Presidenti, come verrà messo in luce nel prossimo capitolo.

---

<sup>239</sup> "Un Capo dello Stato garante della Costituzione, oggi, serve più che in passato". Così Gaetano Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., p.490.

## Capitolo III - Il Presidente della Repubblica nel procedimento legislativo nel concreto svolgimento costituzionale

Introduzione; 1. La Presidenza Pertini: tra messaggi formali ed esternazioni informali 1.1. Premessa; 1.2. Le richieste di riesame alle Camere; 1.3. Gli interventi in via informale come forma di collaborazione con il Governo; 1.4. Il potere di esternazione e i suoi riflessi sulla produzione normativa; 2. La Presidenza Cossiga: un nuovo corso nell'esercizio dei poteri formali; 2.1. Premessa; 2.2. La prima parte del settennato ed i rinvii per mancata copertura finanziaria; 2.3. La seconda parte del settennato: 2.3.1. Il primo caso di rinvio di una legge di conversione di un decreto legge; 2.3.2. Il rinvio ed i motivi "ordinamentali"; 2.3.3. Il conflitto con il Parlamento: i rinvii a Camere sciolte; 2.3.4. Altre forme di intervento presidenziale sulla produzione normativa; 3. La Presidenza Scalfaro: un ritorno ad un'interpretazione meno estensiva dei poteri formali; 3.1. Il mutato scenario politico- istituzionale e la crisi del sistema partitico; 3.2. Gli interventi sull'attività legislativa del Parlamento; 3.3. Gli interventi sull'attività normativa del Governo; 3.4. Osservazioni conclusive sull'incidenza della "crisi politico-istituzionale" sull'esercizio dei poteri presidenziali; 4. La Presidenza Ciampi: il rinvio e la tutela delle minoranze; 4.1. Premessa; 4.2. La *moral suasion* durante la fase di formazione della legge; 4.3. I rapporti con l'Esecutivo e l'importanza politica delle leggi rinviare; 4.4. Il rinvio e la tecnica legislativa; 4.5. I mancati "doppi" rinvii: spunti di riflessione; 5. La Presidenza Napolitano tra *moral suasion* e promulgazioni con "motivazione contraria"; 5.1. Premessa; 5.2. L'anticipazione del controllo presidenziale; 5.2.1. Il riconoscimento del potere presidenziale di persuasione nella Sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013; 5.2.2. Alcuni significativi *cases* di esercizio di *moral suasion* 5.3. Quando la *moral suasion* non è sufficiente: il rinvio e il rifiuto di emanazione; 5.4. Le promulgazioni con rilievi; 5.5. Le leggi di conversione dei decreti legge: l'esclusione della promulgazione parziale, il rispetto dei presupposti costituzionali e la giurisprudenza costituzionale; 5.6. L'invito a legiferare: il caso della riforma della legge elettorale

### *Introduzione*

Chiarito il modello presidenziale di riferimento e preso atto di alcuni spunti

tratti dalla prassi, occorre a questo punto focalizzare l'attenzione sull'applicazione pratica degli istituti in esame per verificare il ruolo del Capo dello Stato rispetto alla funzione legislativa nel concreto svolgimento costituzionale.

Per quanto riguarda la prima fase della "stagione costituzionale", si può rilevare come i rinvii di Einaudi<sup>240</sup>, Gronchi<sup>241</sup> e Segni<sup>242</sup> abbiano riguardato quasi esclusivamente vizi facilmente deducibili dal testo costituzionale, come il difetto di copertura finanziaria o vizi di natura procedurale<sup>243</sup>: il sindacato presidenziale si è quindi configurato come tecnico, formale, diretto a sanare evidenti vizi formali e "destinato essenzialmente a supplire alle carenze del meccanismo incidentale di proposizione delle questioni di legittimità costituzionale"<sup>244</sup>.

Inoltre, già dalla prime Presidenze si sono verificati e sono stati resi noti diversi casi in cui, pur presenti i presupposti che avrebbero giustificato una richiesta di riesame, tuttavia, il rinvio non è stato esercitato proprio per imprimere un certo profilo alla carica istituzionale che il Presidente è stato

---

<sup>240</sup> Sul rinvio del Presidente Einaudi della legge sui diritti casuali si è già riferito nel precedente capitolo.

<sup>241</sup> Sulla questione della decorrenza del termine di trenta giorni per il rinvio della legge, si rinvia alla nota 181.

<sup>242</sup> Nella breve Presidenza Segni, si sono registrati otto rinvii su leggi non di grandissimo significato politico, tutti motivati dalla mancanza di copertura finanziaria. L'azione dell'influenza del Capo dello Stato si è riscontrata anche in via informale in sede di promulgazione o successivamente, avendo riguardo sempre al parametro di cui all'art. 81 Cost. Del resto, anche in un anomalo intervento del Capo dello Stato in merito al disegno di legge concernente "Miglioramenti per il clero congruato", si è fatto riferimento alla violazione della suddetta disposizione: il Presidente Segni durante la fase costitutiva dell'*iter legis* si è rammaricato con il Governo della lesione della prerogativa presidenziale di autorizzazione in quanto il disegno di legge presentato alle Camere conteneva una disposizione, priva di copertura finanziaria che non era invece presente nel testo autorizzato dal Presidente.

Le successive Presidenze Saragat e Leone, come già riferito, hanno fatto scarsissimo uso del potere di rinvio. Purtroppo, il vincolo di segretezza che copre la corrispondenza conservata nell'Archivio del Quirinale e l'assenza di cronache relative alla Presidenza Leone rende difficoltoso ricostruire eventuali interventi operati per le vie brevi.

<sup>243</sup> Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., pp. 204-211 evidenzia la difficoltà a trarre dalla prassi dei rinvii elementi unitari. Emblematica la sintesi introduttiva del par. 9 del suo scritto: "La legge del "caso", ovvero la refrattarietà della prassi ad ogni forma di "razionalizzazione" teorica e le deludenti applicazioni del "modello".

In effetti, seppur il parametro costituito dall'art. 81 Cost. è stato il più utilizzato, tuttavia non è stato sistematicamente applicato: l'A. si chiede, pertanto, quali siano le ragioni alla base della selezione rispetto ad un parametro considerato particolarmente rigido.

<sup>244</sup> Così Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., pp. 128.

chiamato a ricoprire o, come nel caso della legge elettorale del 1953, per non contrastare un certo indirizzo politico di maggioranza.

Con il Presidente Pertini si assiste ad un ritorno all'esercizio dei poteri formali inerenti il procedimento legislativo, in una maniera non del tutto dissimile rispetto alle prime Presidenze, al quale si accompagna un ampio e rilevante uso del potere di esternazione. Appare a questo punto doveroso operare una breve precisazione di metodo: come si è già rilevato, il "modo" di intendere il ruolo presidenziale dipende in buona parte anche dalla personalità degli "inquilini del Quirinale" e dalla loro storia politica, nonché dal contesto istituzionale nel quale si sono trovati ad operare: evidentemente, in questa sede non è di interesse la ricostruzione del ruolo presidenziale sotto un profilo personale e psicologico. Viceversa, si vuole verificare se e in quale misura i caratteri del sistema politico abbiano influenzato l'atteggiarsi dei rapporti tra il Presidente della Repubblica e gli altri organi costituzionali ed in particolare Camere ed Esecutivo, e quanto ciò abbia determinato un'influenza presidenziale sulla produzione normativa.

Posto questo obiettivo, la scelta di avviare l'analisi delle Presidenze iniziando da Pertini non deve essere vista come un dato da cui trarre elementi di straordinaria innovazione rispetto ai predecessori: come si è già avuto modo di precisare, con le prime applicazioni dell'art. 74 Cost., nonché con le assai frequenti sollecitazioni al Governo in sede di autorizzazione e di emanazione al fine di apportare modifiche al contenuto di d.l. e di d.d.l., la prassi del Presidente Einaudi, come da altri osservato, si è palesata "tutt'altro che notarile"<sup>245</sup>

---

<sup>245</sup> Leopoldo Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 661.

Ancor più incisivi sono apparsi gli interventi del Presidente Gronchi il quale sia durante la fase perfezionativa dell'*iter legis*, sia a margine della promulgazione ha preferito utilizzare strumenti informali per attivare iniziative correttive dei disegni di legge in discussione o appena approvati, facendo uso di una prassi che, quanto ad incisività e frequenza di intervento, ricorda la Presidenza Napolitano.<sup>246</sup> Tuttavia, come verrà messo in luce nella parte dedicata all'attuale Presidenza, gli interventi del Presidente Gronchi in merito a provvedimenti in corso di approvazione o a leggi già approvate non sono stati resi noti<sup>247</sup> ed, anzi,

---

Con la Presidenza Einaudi è intervenuta la modifica della prassi che fissava ad ogni giovedì della settimana il giorno deputato alla firma dei decreti governativi. Tale modifica è stata motivata dalla volontà del Presidente di operare un più esteso e meditato controllo sulla produzione normativa del Governo.

<sup>246</sup> Si registrano diversi interventi in cui il Presidente Gronchi, successivamente alla promulgazione, ha indirizzato lettere al Governo affinché si attivasse per iniziative "correttive". In alcuni casi, la richiesta di modifiche è motivata dall'assenza di idonea copertura finanziaria, che ben avrebbe giustificato un rinvio alle Camere; in altri casi, invece, le valutazioni del Presidente sono di ordine più generale: ad esempio, con riferimento alla legge per l'esecuzione del programma autostradale, Gronchi contestualmente alla promulgazione scrive al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti di Camera e Senato rilevando come i testi approvati dalle due Camere presentino una differenza sostanziale. In molti dei casi citati, il Presidente Gronchi si fa carico di motivare le ragioni che lo hanno indotto a non rinviare la legge (ad esempio, l'urgenza di portare a termine il programma autostradale per il caso ultimo citato o il sentimento di attesa dell'opinione pubblica in merito alla costituzione della Commissione di inchiesta sulla c.d. "Anonima Banchieri"). Da questa breve rassegna di *cases*, si può osservare l'ampia discrezionalità di cui gode il Presidente della Repubblica nella scelta del ricorso o meno al potere di rinvio. In almeno due casi l'azione di persuasione viene condotta dal Presidente Gronchi durante la fase perfezionativa dell'*iter legis*: con una lettera dell'8 aprile 1958, il Capo dello Stato comunica al Presidente del Consiglio le sue perplessità in ordine a tredici leggi, in fase di approvazione parlamentare, in cui si ravviserebbero vizi ex art. 81 Cost. In questa occasione il Presidente Gronchi rileva altresì di non rinviare unicamente in quanto le Camere erano sciolte e quindi si sarebbe posto il problema dei poteri delle stesse in *prorogatio*. Un altro caso è ancor più significativo della preferenza presidenziale per il ricorso alle vie brevi: il Presidente Gronchi si rivolge al Presidente del Consiglio per comunicargli che avrebbe provveduto a promulgare la legge recante norma per la classificazione e la vendita degli olii, a condizione che il Governo presentasse un disegno di legge correttivo di alcune imprecisioni terminologiche e che rimediasse all'assenza di previsione di controlli industriali. A seguito delle rassicurazioni da parte del Presidente del Consiglio Fanfani sulla pendenza dinanzi alle Camere di un disegno di legge di quel tenore, il Presidente Gronchi procede alla promulgazione. Come rileva Irene Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit. p. 248, "...il Capo dello Stato avrebbe dovuto rinviare la legge al Parlamento ed illustrare i propri dubbi alle intere assemblee, anziché esplorare via alternative ed esercitare "pressioni" sul Governo, rendendo la promulgazione il frutto di una sorta di contrattazione o concertazione con quest'ultimo, escludendo le Camere dal confronto in merito ai vizi riscontrati e dalla ricerca di eventuali soluzioni".

Su questo aspetto si tornerà nel prosieguo, nella parte dedicata alla Presidenza Napolitano. In merito alla scelta del Presidente Gronchi di evitare il rinvio a Camere sciolte, si rinvia a quanto si dirà con riferimento alla prassi del Presidente Cossiga.

<sup>247</sup> Diversamente, per quanto attiene agli interventi in ambiti diversi da quello legislativo, il Presidente Gronchi ha reso noti i propri indirizzi ed orientamenti, inaugurando il corso delle esternazioni presidenziali. Come sottolinea Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 386: "*L'esternazione, con Gronchi, divenne un vero e proprio istituto che il Capo dello Stato dapprima "inventò" e poi utilizzò diffusamente, ma non per porsi come istituzione neutra, quanto, invece, per cercare di indirizzare verso una precisa linea politica, quella di attuazione della Costituzione, l'insieme delle forze politiche parlamentari e di Governo*".

Sul tema, si veda l'approfondita ricostruzione delle esternazioni presidenziali di Giovanni Motzo, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Archivio giuridico*, 1-2/1957, pp. 19 ss e Maria Cristina Grisolia, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit., pp. 18 ss.

è stato proprio la riservatezza a contribuire alla prima e consistente attuazione della Costituzione, mediante l'attivazione delle Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura; diversamente, gli interventi del Presidente Napolitano, anche e soprattutto nella misura in cui operavano al di fuori delle sedi formali previste dalla Costituzione, sono stati quasi sempre resi noti all'opinione pubblica, mediante comunicati del Quirinale.

La ragione per cui lo studio verrà focalizzato sulle ultime Presidenze è da rinvenirsi nell'obiettivo che ci si è posti. Si ritiene che gli ultimi cinque Presidenti abbiano operato in contesti politici che hanno determinato sollecitazioni diverse per il Capo dello Stato: come si vedrà, il Presidente Pertini ha operato confrontandosi con un sistema multipartitico caratterizzato da divisione delle forze governative, immobilità del sistema partitico e grave paralisi decisionale; durante la Presidenza Cossiga, il sistema politico italiano ha iniziato ad interrogarsi ed a confrontarsi sul tema delle riforme istituzionali; la Presidenza Scalfaro ha operato, per i primi anni, in un scenario politico dilaniato dalla crisi istituzionale e successivamente in un contesto profondamente rinnovato dall'avvento di una legge elettorale prevalentemente maggioritaria, che vede il passaggio da un sistema partitico a un sistema diverso basato sul crollo dei partiti tradizionali; la presidenza Ciampi, da molti considerata come un effettivo spartiacque, è la prima ad essere eletta da un Parlamento in cui si sono confrontate un'area di maggioranza ed una di opposizione. La Presidenza Napolitano si trova invece ad operare in un contesto politico in cui le regole dell'alternanza tra maggioranza ed opposizione sembrano non funzionare perfettamente; inoltre non è un elemento da sottovalutare come la grave crisi economica e finanziaria, sembra averne

potenziato il ruolo, anche, ma non solo, con riferimento alla produzione normativa.

Pertanto, ci si propone di verificare come i mutamenti del sistema politico verso una democrazia tendenzialmente maggioritaria, abbiano influenzato gli interventi presidenziali sui procedimenti di formazione delle leggi. Ci si chiede dunque se siano intervenuti mutamenti del modello al variare del contesto storico-politico, in seguito alla, seppur non compiuta, evoluzione del sistema partitico verso il modello bipolare.

Gli ultimi settennati presidenziali, pur collocandosi in un solco di continuità con le esperienze precedenti, hanno mostrato nell'applicazione del modello teorico che poco sopra si è tratteggiato, alcuni elementi di innovazione e di sviluppo: la novità non è rappresentata tanto dal dato quantitativo (ad eccezione della Presidenza Cossiga, i casi di rinvio ed i rifiuti di emanazione e di autorizzazione noti sono pressoché costanti) né tantomeno dal grado di ottemperanza delle richieste presidenziali.<sup>248</sup>

Come si è avuto modo di mettere in luce nel precedente capitolo, l'avvento di un sistema prevalentemente maggioritario, se per un verso ha comportato una rilevante perdita di potere sostanziale per il Capo dello Stato nel procedimento di formazione del Governo e di nomina del Presidente del Consiglio (ferma restando invece la delicata funzione in caso di crisi infra-legislatura), dall'altro ha registrato un potenziamento delle funzioni di garanzia presidenziali. Tuttavia, il dato numerico, più volte richiamato, dei casi di rinvio e di rifiuto di emanazione e autorizzazione, evidenzia come tale funzione di garanzia sia stata esercitata, perlomeno nel corso degli ultimi due settennati, con modalità, forme e strumenti diversi rispetto a quelli previsti dal modello costituzionale.

---

<sup>248</sup> Per i dati "statistici" sul numero di rinvii e del tasso di effettività delle richieste di riesame, si rinvia al capitolo 2.4.3.

Chiarito che il nucleo dei poteri caratterizzanti la figura presidenziale è rimasto invariato, resta ora da verificare quanto esso sia stato arricchito nel concreto svolgimento costituzionale e in quale misura quella che appare un'estensione del controllo presidenziale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge sia stata determinata dall'avvento di un sistema maggioritario.

Da ultimo, una breve premessa metodologica: ai fini del nostro studio, uno spunto alla ricostruzione della figura e del ruolo presidenziale viene offerto dalla prassi. Occorre tuttavia considerare che, al di là dei messaggi presidenziali di rinvio, l'assenza di atti giuridici formali rende alquanto difficoltosa la ricostruzione. A ciò si aggiunga che sovente il Capo dello Stato e il Governo interloquiscono in maniera riservata, lasciando solo "trapelare" il contenuto dei loro colloqui.

Pur nella consapevolezza delle difficoltà derivanti da tale contesto, è apparso comunque possibile raccogliere materiale utile al nostro studio grazie al ricorso a fonti alternative rispetto a quelle usuali per l'analisi giuridica. Un primo strumento è costituito dalle note e dai comunicati del Quirinale, particolarmente frequenti soprattutto nella Legislatura in corso, che sovente hanno accompagnato emanazione di decreti legge e promulgazioni di leggi. Molto interessante soprattutto per ricostruire i rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento è la corrispondenza scritta tra Presidente della Repubblica, Ministri e Presidenti di Camera e Senato conservata presso l'Archivio della Presidenza della Repubblica e consultabile sino alla Presidenza Saragat.<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup> L'Archivio Storico presso la Presidenza della Repubblica, regolamentato dal Decreto Presidenziale n. 18/N del 31 dicembre 2007 provvede alla conservazione, inventariazione, fruizione e valorizzazione di tutti gli archivi e singoli documenti, su qualsiasi supporto, prodotti o ricevuti nell'ambito dell'attività della Presidenza della Repubblica e relativi ad affari conclusi. La consultazione dell'Archivio è tuttavia limitata alla Presidenza Saragat, non essendo decorso il termine previsto per l'accesso a documenti riservati relativi alle ultime cinque Presidenze.



Da ultimo, sono significative le esternazioni del Capo dello Stato, soprattutto quando il Presidente attraverso dichiarazioni, interviste ed interventi non si limita a fare riferimento a specifici episodi, bensì indica il metodo collaborativo seguito nei rapporti con l'Esecutivo: queste indicazioni consentono di rendere un po' meno riservati i contatti informali e di dare conferma alle "indiscrezioni" apparse sugli organi di stampa.<sup>250</sup>

Evidentemente si tratta di fonti che seppur importanti, si limitano a fornire un quadro dell'applicazione pratica degli istituti che si stanno esaminando: gli elementi tratti dalla prassi dovranno poi essere confrontati con il dato normativo per comprendere se e come quest'ultimo abbia subito un'evoluzione nella sua interpretazione da parte dei Presidenti.

## ***1. La Presidenza Pertini: tra messaggi formali ed esternazioni informali***

### ***1.1. Premessa***

Per comprendere appieno il ruolo esercitato dal Presidente Pertini con riferimento alla produzione normativa, non è possibile richiamare soltanto i sette rinvii di leggi alle Camere, tutti per mancata copertura finanziaria, anzi limitarsi soltanto a questi sarebbe fuorviante. E' sufficiente leggere i testi dei messaggi di rinvio per rendersi conto che, dietro al rinvio di una legge, il Presidente ha inteso anche rapportarsi con il contesto politico-istituzionale del tempo, soprattutto con riferimento alla questione del disavanzo statale. Tant'

---

<sup>250</sup> Nell'ultimo decennio, i comportamenti del Capo dello Stato sono stati riferiti ed interpretati dai "quirinalisti" inviati dei maggiori quotidiani, il cui ruolo è stato acutamente descritto da Sergio Romano, *La metamorfosi dei tre Presidenti da uomini simbolo a contropotere. Una lunga crisi condizionata dallo stile Pertini*, in *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2006. In questi casi le cronache possono essere prese in considerazione con la dovuta cautela, in quanto si tratta di ricostruzioni non avallate da documenti ufficiali.

che, in particolare gli ultimi messaggi di rinvio, non sono molto dissimili quanto a stile argomentativo ai messaggi liberi inviati alle Camere.

A ciò si aggiunga, il “nuovo corso” impresso alle esternazioni presidenziali da parte di Pertini che ha consentito all’organo presidenziale di raggiungere un elevato grado di influenza su Parlamento e, soprattutto, Governo, attraverso un’ampia legittimazione popolare accompagnata e favorita dalla sua personalità, nonché dalla contemporanea perdita di credibilità che ha caratterizzato i partiti politici nel corso del suo settennato.

Il contesto generale nel quale ha operato la Presidenza Pertini ha inciso infatti sul modo di utilizzo degli strumenti che la Costituzione affida al Capo dello Stato, sull’atteggiarsi del ruolo presidenziale e sui rapporti con gli altri organi costituzionali. Pertanto, considerato che il Presidente Pertini ha operato in un contesto politico-istituzionale ricco di spunti interpretativi in ordine al ruolo del Capo dello Stato, è proprio dall’assetto istituzionale che la nostra indagine avrà inizio.

All’elezione di Pertini si giunse l’8 luglio 1978 mentre era in atto una gravissima crisi politica istituzionale determinata dall’assassinio di Moro e dalle dimissioni del Presidente Leone: il momento storico-politico indubbiamente richiedeva, per ricoprire la carica di Capo dello Stato una figura dotata, a differenza del suo predecessore, di propria forza politica, tant’è che sulla sua candidatura confluì il consenso di tutti i partiti dell’ “arco costituzionale”.

Nonostante la storia politica che aveva alle spalle, Pertini, sin dal messaggio di insediamento, ha richiamato i principi a cui avrebbe ispirato il suo mandato e, in particolare, la neutralità della figura presidenziale: *“Ma da oggi io cesserò di essere uomo di parte. Intendo essere solo il Presidente della Repubblica di tutti*

*gli italiani, fratello a tutti nell'amore di patria e nell'aspirazione costante alla libertà e alla giustizia".*<sup>251</sup>

In realtà, il sistema politico-partitico con cui dovette confrontarsi richiedeva una personalità ben diversa rispetto al “mito” di neutralità dell’ “uomo del Quirinale”<sup>252</sup>: di fronte ad un sistema politico caratterizzato da un “*isterilimento della capacità progettuale dei partiti*”, da una fortissima conflittualità interna alla coalizione di maggioranza, aggravata da momenti di aspra tensione con l’opposizione e da “*grave scollamento fra società e istituzioni*”<sup>253</sup>, il Presidente della Repubblica ha dovuto modulare l’esercizio delle sue funzioni, intervenendo in modo quantitativamente e qualitativamente diverso dal passato. Per buona parte del settennato, infatti, Pertini si è trovato dinanzi un sistema politico fatto di equilibri precari nella maggioranza di governo e un complessivo “movimento” di quasi tutte le forze politiche, alla ricerca di una nuova collocazione entro il mutevole quadro politico: in tale contesto anche il ruolo del Presidente era divenuto una variabile molto importante per gli stessi equilibri politici.

La Presidenza Pertini è stata spesso considerata straordinariamente nuova rispetto alla prassi costituzionale, anche in virtù della particolare personalità del Presidente, tanto che è stato prospettato l’avvento di una irreversibile espansione dei poteri presidenziali<sup>254</sup> : in realtà, se è pur vero che l’atipicità di

---

<sup>251</sup> Cfr. il messaggio dopo il giuramento del 9 luglio 1978. Per una completa rassegna dei messaggi e di alcuni significativi interventi del Presidente Pertini, si rinvia a Giustino D’Orazio, cit., pp. 363-418.

<sup>252</sup> In una significativa intervista che Pertini concesse ad Oriana Fallaci il 27 dicembre 1973 sulle colonne de *L’Europeo*, il cui stralcio è riportato da Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 420, nota 141, il futuro Capo dello Stato rivelò con assoluta chiarezza che la carica di Presidente della Repubblica non era adatta alla sua personalità: “*Non mi sarei proprio sentito a mio agio, lì al Quirinale! Infatti ogni volta che qualcuno tentava di farmi eleggere, io appoggiavo un altro candidato*”.

<sup>253</sup> Cfr. Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 83.

<sup>254</sup> In questo senso, si veda Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, op.ult.cit., p. 56.

Giustino D’Orazio, cit., p. 21 si chiede se l’anomalia e l’atipicità di taluni interventi presidenziali abbiano “*sensibilmente segnato i lineamenti del disegno costituzionale al quale si era abituati in precedenza...Gli spazi*

taluni interventi e la continuità del “metodo” seguito, hanno colorato di valenze nuove la figura presidenziale, è pur vero che la Presidenza in esame ha confermato la presenza e la validità di una costante interpretazione estensiva delle norme relative alle attribuzioni presidenziali, presente già dal settennato di Einaudi.

L'elemento ulteriore della Presidenza in esame è dato dalla riconosciuta esigenza per il Capo dello Stato di adattare il proprio ruolo alla realtà istituzionale che richiedeva appunto un Presidente “presente”, esigenza oltremodo facilitata dal singolare carisma personale, che fosse interlocutore con gli altri organi costituzionali, ma anche con l'opinione pubblica.

Per tali ragioni si ritiene che gli interventi del Presidente Pertini nella funzione legislativa seppur abbiano operato con modalità qualitativamente e quantitativamente nuovi rispetto al passato, non segnino il passaggio da un ruolo notarile ad uno attivo della figura presidenziale: il modo di intendere la funzione presidenziale ha invece palesato un'autonomia di interpretazione del proprio ruolo e di valutazione del sistema politico enormemente accresciute.<sup>255</sup>

Prima di richiamare la prassi pertiniana in tema di leggi per verificare in quale misura sia stata influenzata dai caratteri del sistema politico e se la stessa abbia segnato un momento di cesura rispetto alle precedenti presidenze, appare utile richiamare il contenuto della dichiarazione orale di Pertini diretta al Presidente

---

*conquistati in questi ultimi anni dalla presidenza o, meglio, le interpretazioni estensive da essa seguite e da altre istituzioni, in buona sostanza, non contrastate (se non addirittura sollecitate), o le nuove convenzioni costituzionali affermatesi nel periodo esaminato (che, è pur vero, si svolto in un quasi permanente stato di necessità politico-economico-sociale) potranno essere recuperati o neutralizzati a favore dei vecchi equilibri istituzionali? Oppure l'accennato periodo è preparatorio – come sintomo di profondi e ineluttabili mutamenti se non come disegno preordinato – di altra forma di governo o, quantomeno, di un nuovo centro di gravità nel sistema parlamentare italiano?”.*

<sup>255</sup>

In dottrina è stata sostenuta la tesi che nella presidenza Pertini, sia per il modo in cui essa si è manifestata nel concreto esercizio di certi poteri e in certe sue esternazioni, sia nel giudizio diffuso che di essa è stato dato, si siano realizzate talune ipotesi interpretative che per molti anni sono sembrate solo di scuola in quanto lontane della realtà del diritto vivente: si fa riferimento alla teoria espositiana che vede un'espansione dei poteri presidenziali nelle situazioni di crisi del sistema. Sul punto, si rinvia a Giustino D'Orazio, cit., pp. 92-93.

del Consiglio nel dicembre del 1978 che rappresenta una sorta di manifesto programmatico e metodologico di indubbio rilievo per conoscere in anticipo il tipo di controllo esercitato dal Capo dello Stato sugli atti del Governo: in linea con la regola già enunciata a suo tempo da Einaudi, di non consentire interpretazioni riduttive dei poteri presidenziali, Pertini manifestò l'intenzione di esercitare sugli atti del Governo per i quali è richiesta l'emanazione e l'autorizzazione presidenziali, i relativi poteri di controllo in modo pieno ed effettivo, non solo sotto il profilo della legittimità formale, ma anche estendendo il sindacato al contenuto degli stessi, nell'unica forma evidentemente consentita di richiesta di riesame.

L'importanza della richiamata dichiarazione risiede nell'esplicita indicazione, nei primi mesi di mandato, del "metodo" che avrebbe seguito il Presidente per l'attività di controllo e, nello specifico, nell'adesione ad una interpretazione "sostanzialistica" del ruolo del Capo dello Stato che, perlomeno per quanto attiene alla sfera dei decreti legge, è stata disattesa.

### ***1.2. Le richieste di riesame alle Camere***

Per quanto riguarda gli aspetti di maggior interesse per il presente lavoro, la Presidenza Pertini ha dimostrato le enormi potenzialità delle attribuzioni presidenziali, in particolare recuperando le interpretazioni più sostanzialistiche del potere di rinvio.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Secondo Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale, Da De Nicola a Pertini*, cit., p. 256 "isolate ma significative anomalie sono riscontrabili nell'esercizio dei poteri di controllo durante il mandato di Pertini sotto il profilo dei rinvii dei disegni di legge e degli atti legislativi".  
*Contra* Giustino D'Orazio, op. cit., p. 213, secondo il quale, in realtà, l'indice della forza politica del Presidente va ricercata non tanto nei messaggi di rinvio alle Camere, "trattandosi di un atto, per così dire, interlocutorio e vincolato, oltre che nel destinatario, anche nel contenuto, nell'oggetto e negli effetti", quanto nei messaggi liberi ex art. 87 della Costituzione.

Ciò traspare da due elementi: innanzitutto, il numero relativamente elevato<sup>257</sup> dei messaggi di rinvio. Il secondo dato riguarda, invece, la maggiore attenzione dimostrata dal Presidente Pertini ad impugnare leggi di un certo rilievo politico ed istituzionale, che implicavano scelte non secondarie del Parlamento (ad esempio, Pertini ha rinviato la legge-quadro in materia di trasporti pubblici, rilavando nel messaggio di essere a conoscenza dell'importanza e dell'urgenza dell'intervento legislativo<sup>258</sup> o, in più di un caso<sup>259</sup>, ha chiesto il riesame di leggi relative all'adempimento di impegni a carattere internazionale).

Per quanto riguarda invece i motivi del rinvio, il Presidente Pertini, in tutti i casi, ha attestato la mancata o inadeguata copertura finanziaria delle spese, senza addentrarsi in merito all'opportunità del provvedimento. Se, quindi, la violazione del vincolo posto dal legislatore rappresenta un vizio di facile riscontro per il Capo dello Stato, d'altra parte la presidenza Pertini ha tentato di potenziare, sotto tale profilo, un controllo (quello appunto sulla copertura delle leggi) difficilmente rinnovabile, successivamente, da parte della Corte costituzionale.

In questa prospettiva, possono essere presi in esame due importanti messaggi con cui il Presidente ha rinviato, rispettivamente, la legge in materia di concessione di un contributo annuo a favore della Società Dante Alighieri<sup>260</sup> e la

---

<sup>257</sup> Il Presidente Pertini ha utilizzato per sette volte il potere di rinvio in un lasso temporale abbastanza ristretto (la prima richiesta di riesame risale al febbraio del 1981, mentre l'ultima è dell'aprile 1983). E' stato sottolineato che *"Come Einaudi fece il suo rinvio sui casuali quando De Gasperi non era più al Governo, così Pertini non utilizzò più il rinvio quando al Governo venne chiamato Craxi: un aspetto, indubbiamente, di una certa rilevanza"* Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 428.

<sup>258</sup> Tra l'altro la legge quadro sui trasporti pubblici locali era stata approvata con il consenso quasi unanime del Parlamento. A seguito del rinvio, il Parlamento aderì ai rilievi presidenziali, riapprovando la legge ed indicando la copertura finanziaria adeguata.

<sup>259</sup> Il riferimento è al messaggio del 29 gennaio 1982 con il quale è stata rinviata la legge avente ad oggetto "Ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione fra la Repubblica italiana e la Repubblica greca sulla protezione dell'ambiente marino e del mar Jonio e delle sue zone costiere, firmato a Roma il 6 marzo 1979" e al messaggio del 19 gennaio 1983 con il quale è stata rinviata la legge avente ad oggetto "Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca europea per gli investimenti".

<sup>260</sup> Si tratta del messaggio del 20 aprile 1983. In questo caso, il Parlamento, pur modificando le voci di finanziamento, non è giunto alla riapprovazione della legge per l'intervenuto scioglimento delle Camere.

legge in materia di aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca europea per gli investimenti<sup>261</sup>.

In quest'ultimo caso, il messaggio si apre con la preoccupazione del Presidente per *“i gravissimi e sempre più incalzanti squilibri della finanza pubblica”* che *“si collocano alla radice delle tensioni e delle difficoltà che incombono su tutta l'economia italiana”*; il Capo dello Stato ha poi sottolineato la necessità *“di ricondurre sotto controllo la nostra contabilità pubblica, con gradualità ma anche con molta determinazione e con indispensabile rigore”* ed ha formulato severi moniti che, per ampiezza e per significato politico, ebbero larga eco sulla stampa<sup>262</sup>.

Il Presidente della Repubblica, infatti, al di là degli specifici rilievi formulati, ha chiamato in causa la responsabilità delle Camere di fronte al Paese circa il ricorso a *“indicazioni di copertura di fragile consistenza, fondate su valutazioni ottimistiche e addirittura illusorie”* che, se potevano essere guardate con una qualche indulgenza e permissività in passato, non potevano *“più passare inosservate né procedere indenni da rilievi in un frangente così...gravido di pericoli”* per le finanze pubbliche.<sup>263</sup> Si è trattato, senza dubbio, di un intervento di ampia portata, che, seppur guardato con diffidenza in passato<sup>264</sup>, ha permesso al Presidente della Repubblica di aprirsi a nuove forme di

---

<sup>261</sup> Il messaggio risale al 19 gennaio del 1983: la legge, il giorno stesso del rinvio presidenziale, venne inviata alla Commissione Finanze e Tesoro della Camera per il riesame e vi rimase fino al 4 maggio successivo, data in cui furono sciolte le Camere. Stefano Rodotà, nel suo intervento nell'ambito del Convegno su *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno*, cit., p. 225, sottolinea il *“bassissimo valore politico”* del provvedimento che era stato scelto per non creare conflitti con Governo e Parlamento. Si è trattato di un rinvio particolarmente articolato e motivato per segnalare al Parlamento quali *“dovrebbero essere i canoni cui attenersi per rimanere nell'ambito dell'articolo 81 della Costituzione”*.

<sup>262</sup> Cfr., fra i quotidiani del giorno, in particolare, *Corriere della sera*, 21 gennaio 1983.

<sup>263</sup> Per la prima volta, il Presidente ha richiamato nel messaggio di rinvio la giurisprudenza costituzionale e, nello specifico, la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1967, per ribadire che la copertura delle spese deve essere indicata direttamente dalla legge, anche se le spese iniziano a decorrere successivamente.

<sup>264</sup> Cfr. le critiche mosse da Giuseppe Ugo Rescigno al messaggio del Presidente Gronchi del 7 ottobre 1960, in riferimento a richieste di riesame che contenevano moniti eccedenti l'oggetto specifico del rinvio. L'A., in questi casi, riteneva che si verificasse una inopportuna, se non addirittura illegittima, commistione dei due tipi di messaggio: l'uno ex art. 74, l'altro ex art. 87 della Costituzione (Giuseppe Ugo Rescigno, *Considerazioni critiche sul messaggio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1/1960, p. 1288).

collaborazione con le Camere, “attivando gli istituti del controllo in modo tutt’altro che nominalistico e formale”<sup>265</sup>, ed invitando il Parlamento, nella sede formale del messaggio, a riflettere sulla più generale questione di come dovesse legiferare in un periodo di difficoltà economiche.

Si potrebbe tuttavia ritenere che, da un punto di vista prettamente formale, lo strumento più idoneo per comunicare alle Camere le proprie considerazioni che esulano dal contenuto della legge rinviata, dovrebbe essere quello del messaggio libero. La “forzatura” operata dal Presidente Pertini con l’uso del messaggio di rinvio potrebbe essere spiegata per un verso con la volontà di voler dare “sostegno formale” ad una problematica affrontata in molteplici occasioni in via informale, con note, interviste ed esternazioni. Per altro verso, il messaggio di rinvio, a differenza del messaggio libero, obbliga le Camere, che volessero riapprovare la legge, alla discussione ed al dibattito sulle osservazioni presidenziali, sia per il contenuto stesso del messaggio sia per i toni utilizzati.

Nel messaggio inviato, invece, da Pertini all’atto della promulgazione della legge, di scarsa importanza politica, avente ad oggetto la concessione di un contributo annuo a favore della Società Dante Alighieri, approvata poco prima delle elezioni, il Presidente, per la prima volta, ha affiancato al profilo della copertura finanziaria, considerazioni di merito. In quell’occasione, infatti, il Presidente Pertini, ha aspramente criticato (“*lascia notevole sconcerto*”) la scelta operata dalle Camere di ricorrere, per la copertura finanziaria della legge, a risorse afferenti a voci di spesa (nella fattispecie il fondo di copertura degli interessi sui titoli di Stato), “*drammaticamente in espansione*”, a causa del progressivo ingigantirsi del debito pubblico. Nell’invitare le Camere a

---

<sup>265</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 226.



riconsiderare il profilo della copertura finanziaria, Pertini non ha mancato di rilevare “*l’insufficiente cautela*” e la “*non adeguata consapevolezza*” mostrata “*a fronte delle più gravi tensioni e dei maggiori squilibri in cui versa la finanza pubblica del nostro Paese*”. Il messaggio non mancò di suscitare perplessità in sede di riesame, in Parlamento, dove furono anche rivolte severe critiche<sup>266</sup> nei confronti del Capo dello Stato, soprattutto perché l’intervento presidenziale di contenuto generale e complessivo, pur rivolto a censurare una politica legislativa troppo disinvolta quanto a vincoli di bilancio, finì per determinare di fatto il blocco del finanziamento alla “Dante Alighieri”.<sup>267</sup>

Pertanto, se è pur vero che il motivo del rinvio è sempre stato determinato dalla mancanza di copertura finanziaria, occorre rilevare che il Capo dello Stato non si è limitato a richiamare la sola violazione dell’art. 81 Cost: nei messaggi appena richiamati ha voluto sviluppare una sorta di monito al legislatore per il generale contenimento della spesa pubblica.

In conclusione, il settennato non ha registrato particolare originalità rispetto all’esercizio dei poteri di controllo, ad eccezione delle richiamate richieste di riesame in cui Pertini non perse l’occasione per rivolgersi al sistema politico nel suo complesso, utilizzando il più incisivo strumento del messaggio di rinvio alla stregua di un messaggio libero.

---

<sup>266</sup> Cfr. ad esempio gli interventi degli onn. Tremaglia e Scalfaro nelle sedute della Commissione Esteri delle Camere del 27 e 28 aprile 1983; in particolare quest’ultimo rilevò che “*Qualora si discutesse in un momento di serenità, si sentirebbe respingere le osservazioni che qualche funzionario del Quirinale ha fatto in modo che non ritiene motivato: le preoccupazioni espresse nel messaggio di rinvio appaiono infatti eccessive nei confronti della cifra stanziata con la proposta di legge e la “Dante Alighieri” non può costituire la cavia in una argomentazione giuridico-politica da diluvio universale*”.

Anche in dottrina l’operato del Presidente Pertini non è stato esente da critiche. Antonio Baldassarre, “*Fase di transizione o mutamento del sistema?*”, in *Quaderni costituzionali*, 2/1981, pp. 332-333, giudica “*molto grave*” l’ingerenza del Capo dello Stato nelle competenze del Governo (ad esempio partecipando alla scelta dei Ministri insieme al Presidente del Consiglio nel Governo Spadolini, o designando i Ministri che avrebbero dovuto fungere da vicepresidenti del Consiglio nel Governo Andreotti), che è “*segno di una volontà di andar oltre l’intelaiatura costituzionale, rafforzando la legittimazione del Capo dello Stato contro quella dei partiti*”.

<sup>267</sup> La legge in questione venne infatti riapprovata dalle Camere solo nella successiva legislatura.

### ***1.3. Gli interventi in via informale come forma di collaborazione con il Governo***

L'esperienza Pertini, come appena visto, non ha apportato rilevanti novità sul piano degli interventi formalizzati<sup>268</sup>; di contro, è stata caratterizzata da un penetrante *“intervento non formalizzato e da alcuni episodi di indubbia rilevanza rispetto ai poteri di controllo”*<sup>269</sup>.

Appaiono, infatti, legate ad esigenze di maggiore funzionalità e trasparenza del sistema (e come tali considerate, quindi, forme di collaborazione tra il Capo dello Stato e Governo), le numerose lettere inviate da Pertini al Presidente del Consiglio, all'atto della promulgazione della legge o dell'autorizzazione alla presentazione in Parlamento di un progetto di legge governativo, attraverso le quali ha dimostrato di esercitare una costante vigilanza preventiva sull'attività governativa.

In esse il Presidente della Repubblica, senza ritardare il normale *iter* di formazione dell'atto in esame, ha avanzato osservazioni e formulato rilievi a favore di una sua più corretta attuazione, cercando di evitare il più “traumatizzante”<sup>270</sup> strumento del rinvio formale alle Camere. Inoltre, la circostanza che tali lettere che sia state rese pubbliche, ha consentito all'opinione pubblica di conoscere le motivazioni, le condizioni ed i diversi passaggi che hanno determinato il concreto svolgimento dei rapporti tra Capo

---

<sup>268</sup> Come riportato da Giustino d'Orazio, op. cit., in Appendice, durante la Presidenza Pertini si è verificata una circostanza particolare: è stato diffuso un comunicato sul mancato rinvio di una legge. In data 26 novembre 1981, infatti, secondo un comunicato, il Presidente della Repubblica *“avvalendosi del potere conferitogli dall'articolo 74 della Costituzione, ha rinviato con messaggio alle Camere una legge sottopostagli per la promulgazione, concernente la “Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle D'Aosta”*. Un secondo comunicato, in data 27 novembre 1981, rendeva noto che, invece, il Presidente della Repubblica aveva proceduto alla promulgazione della legge in questione e *“risulta pertanto non confermato il messaggio di rinvio alle Camere”*. Commentava un'Agenzia di stampa lo stesso giorno: *“Si è appreso dagli uffici competenti al Quirinale, che il comunicato con il quale era stato annunciato ieri il rinvio della legge al Parlamento, era stato ‘anticipato’, sulla base dell'assenso di massima del Presidente della Repubblica. Stamani, tuttavia, il Presidente ha nuovamente vagliato, personalmente, il messaggio già predisposto dagli organi tecnici competenti ed ha deciso di rinunciare al rinvio. Pertini ha dunque firmato il decreto di promulgazione della legge”*.

<sup>269</sup> Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., pp. 253

SS.

<sup>270</sup> L'espressione è di Paolo Barile, *Il settennato di Pertini*, in *Nuova Antologia*, luglio/settembre 1985, p. 95.

dello Stato e Governo, con riferimento ad un determinato provvedimento. Alcuni *cases* consentono di meglio comprendere del modalità degli interventi presidenziali e, soprattutto, il grado di influenza del Capo dello Stato sull'interlocutore Governo.

Un caso di intervento presidenziale “*ai fini di stimolo e di raddrizzamento*”<sup>271</sup> dell'indirizzo politico-governativo è rappresentato da una lettera inviata, in data 23 dicembre 1978, al Presidente del Consiglio Andreotti, in relazione alla promulgazione della legge di riforma sanitaria, in cui invitava il Governo ad assicurare “*la massima trasparenza sull'ammontare delle risorse che il paese viene a destinare alla sua 'salute'*”, e in particolare raccomandava all'Esecutivo di presentare in Parlamento una nota di variazione al bilancio per l'anno 1979, ancora in discussione alle Camere<sup>272</sup>. In questo caso l'intervento del Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge nasceva dal desiderio di evitare il ricorso al rinvio che avrebbe prodotto la grave conseguenza di “bloccare” l'attuazione della legge di riforma sanitaria. In base a queste considerazioni, il Presidente Pertini aveva preferito ricorrere ad una soluzione di compromesso: la legge veniva promulgata, ma nel contempo il Governo veniva investito dell'onere di colmare la violazione dell'articolo 81 della Costituzione in sede di approvazione del bilancio.

A seguito dell'intervento presidenziale, il Presidente del Consiglio Andreotti, con una lettera del 2 gennaio 1979, assicurò il Capo dello Stato che si sarebbe fatto luogo ad una “nota di variazione” al bilancio dello Stato.<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> Paolo Barile, *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1981, p. 367.

<sup>272</sup> Il Presidente Pertini aveva fatto rilevare la sostanziale mancanza, ex art. 81 Cost., della copertura finanziaria per il suo primo anno di attuazione. Tuttavia atteso che la legge da promulgare rinviava per la copertura alla legge di bilancio il cui *iter* era ancora in corso, il Presidente, suggerendo di apportare la necessaria modifica, ha consentito di prevenire un probabile rinvio, eliminando nell'atto legislativo il vizio di costituzionalità.

<sup>273</sup> Tale modifica avvenne puntualmente, come risulta dai resoconti parlamentari.

E' evidente che, nel caso in cui il procedimento "collaborativo" proposto dal Capo dello Stato al Governo ed al Parlamento attraverso questo nuovo modello di messaggio informale non fosse stato recepito, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto utilizzare lo strumento del rinvio, in un secondo momento, in relazione a leggi successive collegate al provvedimento approvato.

Un'altra presa di posizione presidenziale, si registra con una lettera trasmessa il 19 gennaio 1979 allo stesso Andreotti, in cui Pertini ha restituito non firmato un disegno di legge governativo in tema di bonifica nei territori vallivi del Mezzano, negando così la propria autorizzazione alla presentazione alle Camere (la lettera criticava gli interventi in quanto *"in palese contrasto con quanto stabilito, in materia di competenze nel settore agricolo, dal D.P.R. n. 616/1977"*); questo disegno di legge venne poi approvato dal Parlamento solo il 9 luglio del 1980, ma l'autorizzazione alla presentazione alle Camere venne accompagnata da una seconda lettera nella quale il Presidente della Repubblica diceva di non essere *"persuaso della motivazione di fondo"*, in quanto *"l'articolo 44 della Costituzione non si pone come confisca o deroga di competenze attribuite alle Regioni in base all'articolo 117"*.<sup>274</sup>

In un'altra circostanza Pertini suscitò molta attenzione da parte della stampa<sup>275</sup> per la delicatezza della materia: si dichiarò preventivamente contrario alla concessione di un'amnistia ai terroristi pentiti, ritenendo sufficiente una riduzione della pena. Con questo intervento, il Presidente formulò una

---

<sup>274</sup> Tra l'altro lo stesso giorno Pertini, contestualmente alla promulgazione della legge concernente "Interventi per alcune zone del territorio nazionale colpite da calamità naturali", ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio Andreotti (fatta pervenire anche ai Presidenti delle Camere): Pertini lamentava la violazione dell'articolo 81 Cost. ma, *"in considerazione dell'urgenza del provvedimento, che era molto atteso dalle popolazioni interessate"* ha deciso di non rinviarlo alla Camera. La lettera si chiude con un pressante invito *"perché vengano evitate in futuro coperture finanziarie delle leggi di spesa che non siano in armonia con le nuove norme sulla contabilità dello Stato"*. Con una lunga lettera del 25 gennaio 1979, il Presidente del Consiglio ha risposto puntualmente ai rilievi mossi, non aderendo, per altro, alle osservazioni critiche del Capo dello Stato.

<sup>275</sup> Cfr. *Corriere della sera*, 10 dicembre 1980.

valutazione (frutto di un'ampia accezione del proprio 'diritto di consigliare'<sup>276</sup>) che, per la sua discrezionalità, è riservata agli organi di indirizzo e, in particolare, al Parlamento<sup>277</sup>. In questo modo, tra l'altro, ha anticipato implicitamente apprezzamenti che il Presidente è legittimato a compiere *ex art.* 74 in sede di promulgazione dell'eventuale legge di delegazione approvata ai sensi dell'articolo 79. E' evidente come in questo caso l'intento del Presidente fosse quello di realizzare una forma di pressione e di influenza *in itinere legis*, cioè nella fase preparatoria dell'iniziativa governativa, trattandosi di un intervento indiretto ed informale.

In un altro caso, sempre in materia di giustizia, invece, l'intervento di Pertini fu direttamente incisivo sulla sfera di applicazione della legge di amnistia dell'agosto 1978: il Presidente della Repubblica aveva escluso dal proprio decreto di concessione alcuni reati previsti nella legge approvata dalle Camere, facendo in questo modo prevalere la sua volontà su quella del Parlamento.<sup>278</sup> In questa ipotesi il Capo dello Stato ha sostituito una "*discrezionalità nell'an ad una meramente applicativa*"<sup>279</sup>, intervenendo, quindi, in prima persona, su una questione di indirizzo politico, la cui competenza e responsabilità è del Governo, ma in cui risulta necessario, secondo Pertini, che il Capo dello Stato sia consultato<sup>280</sup>.

---

<sup>276</sup> Giustino D'Orazio, op. cit., p. 279.

<sup>277</sup> Come ha affermato, proprio in materia di politica criminale, la Corte costituzionale con riferimento ai limiti che derivano al proprio sindacato di legittimità delle leggi (cfr., ad esempio, le sentenze n. 109/1968 e n. 99/1979).

<sup>278</sup> In riferimento alla legge di amnistia dell'agosto 1978, Pertini ha riconosciuto di essere stato sentito dal Presidente del Consiglio Andreotti, al quale aveva anche indirizzato una lettera che anticipava la sua decisione di escludere alcune categorie di reato dalla legge.

<sup>279</sup> Giustino D'Orazio, op. cit., p. 280.

<sup>280</sup> Tra gli altri casi che meritano appena un cenno, va ricordata, per l'importanza e la delicatezza della materia trattata, la lettera del 16 ottobre 1979 inviata all'onorevole Cossiga, con cui Pertini dava notizia di aver firmato i decreti che autorizzavano il Governo a presentare al Parlamento il disegno di legge finanziaria e di bilancio per il 1980. La lettera conteneva una penetrante critica sulla "tecnica legislativa" in relazione alla natura della legge finanziaria, che è chiamata ad introdurre solo le "*modifiche alla legislazione sostanziale che siano finalizzate allo specifico obiettivo di politica economica previsto nella manovra di bilancio*" e non idonea a disciplinare anche materie quali le pensioni e le autostrade

#### 1.4. Gli interventi sui decreti legge

Per quanto riguarda invece il controllo presidenziale in sede di emanazione dei decreti legge, il Presidente Pertini, anche di fronte al vertiginoso aumento dell'uso della decretazione d'urgenza, è intervenuto poche volte<sup>281</sup>. Come è stato sottolineato in maniera un po' polemica da parte della dottrina<sup>282</sup>, il Capo dello Stato, oltre a non aver mai sollevato formalmente obiezioni in sede di emanazione dei decreti legge, nelle sue numerose interviste e nei non frequenti interventi informali presso il Governo, non ha mai “*toccato l'argomento*”<sup>283</sup>, nonostante il fenomeno avesse raggiunto, a partire dal quarto governo Andreotti, una dimensione intollerabile.

Si deve tuttavia registrare l'esternazione con cui Pertini ha richiamato l'attenzione del Governo sulla frequenza nell'adozione dei decreti legge, anche in assenza dei “*casi straordinari di necessità e di urgenza*”. Il Presidente della Repubblica se per un verso ha puntualizzato la responsabilità governativa

---

In un altro caso (lettera del 16 febbraio 1981, indirizzata al Presidente del Senato), il Presidente della Repubblica dichiarava di non voler ricorrere al rinvio, ma, in relazione ad una legge sul parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato, ammoniva a correggere una indicazione di copertura finanziaria imprecisa, mediante una “*volenterosa interpretazione del bilancio in via di gestione amministrativa*”. Questo intervento dà prova di uno spirito di collaborazione nei confronti del Parlamento, al fine di evitare l'utilizzo dello strumento formale del rinvio che il testo costituzionale mette a disposizione del Presidente della Repubblica.

In ordine a tale provvedimento il Capo dello Stato aveva già appuntato i propri rilievi in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge. Il Governo aveva tenuto conto di tali osservazioni, ma non era riuscito ad ottenere una nuova modifica nel corso dell'iter parlamentare, pur avendone segnalato la necessità alla Commissione di merito. Per questa ragione al Presidente della Repubblica è parso opportuno, all'atto della promulgazione della legge, non ricorrere al rinvio, ma segnalare l'irregolarità ai Presidenti di entrambe le Camere, con un'apposita lettera. A seguito della lettera del Capo dello Stato, entrambi i Presidenti, con lettere distinte, diedero atto dell'inconveniente e di aver provveduto ad inoltrare le osservazioni presidenziali alle Commissioni competenti.

Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., p. 257 ricordano come “*da riscontri e da notizie apprese dagli uffici parlamentari pare che vi siano stati casi di rinvio di leggi*” per mancanza di copertura finanziaria, “*poi revocati o ritirati dal presidente. Guardando ad alcune di queste leggi, il rilievo presidenziale sembrava fondato, poiché la copertura finanziaria appariva quantomeno dubbia. Perché allora Pertini ha ‘imposto’ un anomalo ritorno al mittente di quei rinvii? Pressioni, ripensamento o che altro?*”.

<sup>281</sup> In un unico caso, risalente al dicembre del 1978, il Presidente Pertini ha manifestato, in forma di dichiarazione orale e diretta al Presidente del Consiglio l'intenzione di esercitare un controllo più pregnante, in sede di emanazione, sui decreti legge, come è stato sottolineato nel paragrafo 2.3. relativo al controllo presidenziale sul decreto legge. Tra l'altro Pertini, nell'ambito dell'esercizio del potere di esternazione, aveva reso noto alla stampa di aver compiuto pressioni informali affinché determinati decreti legge non fossero adottati, ma si tratta di interventi totalmente privi di pubblicità e quindi non conosciuti dall'opinione pubblica.

<sup>282</sup> Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., pp. 422-423; Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., p. 257, considerano il mancato controllo in sede di emanazione dei decreti legge un “*peccato di omissione*” della Presidenza Pertini.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 258.

nell'alimentare una prassi non conforme al dettato costituzionale, dall'altro, ha invitato il Governo ad adeguarsi alle indicazioni, per prevenire possibili arresti o ritardi nell'azione di governo, qualora il Presidente decidesse di opporre un rifiuto di firma. In questo caso, l'esternazione presidenziale, espressa in forma pubblica al Governo, ha aumentato la legittimazione presidenziale a un eventuale uso del potere di rifiuto di emanazione.

Al medesimo fine di delimitare le reciproche sfere di competenza, si deve il suggerimento da parte del Capo dello Stato al Governo, introdotto in via di fatto con i decreti legge a partire dal dicembre del 1979, di dare atto nel preambolo del decreto, della proposta ministeriale e dell'intervenuta deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, deliberazione che il Presidente richiese venisse allegata allo schema di decreto trasmesso per l'emanazione; in precedenza, infatti, si utilizzava l'espressione "sentito il consiglio dei ministri", anche nei casi in cui, in realtà, era intervenuta una deliberazione consiliare. Il Presidente Pertini ha suggerito, inoltre, di adeguare la natura della partecipazione presidenziale all'atto, sottolineando la propria estraneità al procedimento formativo e percettivo e sostituendo "emana" al precedente "decreta". Mediante tali adeguamenti testuali, è stata dunque puntualizzata la delimitazione dei rispettivi compiti e responsabilità.<sup>284</sup>

Uno dei pochi casi (noti) in cui è venuto in rilievo la contrarietà del Presidente in materia di decreto legge è quello relativo alla normativa in materia referendaria. Il Capo dello Stato aveva comunicato preventivamente al Governo che non avrebbe proceduto all'emanazione di un decreto legge in materia

---

<sup>284</sup> Sempre con riferimento ad aspetti formali, in un successivo intervento il Presidente ha richiesto da parte del Governo l'osservanza di una legge del 1907 per assicurare l'autenticità dei testi originali dei decreti costituiti da più fogli che, viceversa, fino a quel momento, venivano trasmessi alla firma presidenziale senza alcuna legatura.

referendaria: in questo caso, non si è pervenuti al rifiuto di emanazione perché il Governo abbandonò la proposta.<sup>285</sup>

Pertanto, se è vero che la Presidenza Pertini è apparsa molto vivace per taluni interventi che hanno inciso sulla funzione normativa di Parlamento e Governo, per altri aspetti, come per il richiamato caso dei decreti legge, si è assistito soltanto a sporadici interventi, dettati da casi concreti<sup>286</sup> che non consentono di ricostruire un orientamento presidenziale complessivo in materia.

In questo settore, la cautela del Presidente della Repubblica nell'arrestare un'iniziativa governativa esercitata tramite lo strumento del decreto legge spiega il perché siano state segnalate esitazioni e annotazioni tecniche da parte del Capo dello Stato prima di procedere alla firma e all'emanazione.<sup>287</sup>

### ***1.5. Il potere di esternazione e i suoi riflessi sulla produzione normativa***

Anche dall'analisi della prassi, emerge come la Presidenza Pertini abbia messo in luce la grande complessità del ruolo presidenziale nel sistema politico-costituzionale<sup>288</sup>; attraverso un attento e pieno uso dei poteri di controllo e di freno, da una parte, e di esternazione e di comunicazione diretta con l'opinione

---

<sup>285</sup> Con una lettera inviata al Presidente del Consiglio, in data 21 giugno 1980, Pertini ha sollevato dubbi sulla legittimità dell'uso del decreto legge (in seguito ritirato dal Governo) per la modifica delle procedure di controllo sulle richieste di *referendum* (per un esame più dettagliato di questo intervento presidenziale si rimanda al paragrafo 2 del capitolo 3). Come si legge nel comunicato del Quirinale del 24 giugno 1980, il decreto in questione “non sarà più pubblicato sulla *“Gazzetta Ufficiale”* e quindi non sarà presentato alle Camere. A quanto si è appreso, il provvedimento sarebbe stato ritirato quando già era alla firma del Capo dello Stato per alcune perplessità che avrebbe suscitato nel presidente Pertini”.

<sup>286</sup> In un caso, il 20 febbraio 1981 il Presidente ha rifiutato la firma del decreto destinato a rendere esecutivo l'accordo collettivo nazionale previsto dalla legge di riforma sanitaria per la regolamentazione dei rapporti con i medici di medicina generale, chiedendo che allo stesso venisse allegata una “sia pure essenziale relazione intesa ad illustrarne i principi e caratteri salienti e comunque ad esplicitarne le conseguenze finanziarie”: in tale lettera viene precisato l'importante principio che decreti di tal genere solo così possono ricevere una valutazione più pregnante ed un riscontro meno formale anche in sede di firma da parte del Presidente della Repubblica. Tuttavia, non sembra che, pur in assenza delle relazioni illustrative, in altri casi il Presidente abbia rifiutato la propria firma.

<sup>287</sup> E' il caso, ad esempio, del d.l. sull'abusivismo edilizio riportato da *La Repubblica* del 22 ottobre 1983.

<sup>288</sup> Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, op. ult. cit., p. 277, secondo gli A., Pertini “ha saputo trarre dal ruolo presidenziale tutte le potenzialità di azione in un sistema di democrazia pluralistica”.



pubblica, dall'altra, ha accumulato *“un tale plusvalore in termini di legittimazione”*<sup>289</sup> da porre il Quirinale come punto di riferimento sia per gli altri poteri dello Stato, ed *in primis* per il Governo, sia per i cittadini.

Come più volte ricordato, l'elemento caratterizzante la Presidenza Pertini è rappresentato dal carattere innovativo dell'esercizio del potere di esternazione. per forma (non solo comunicati e discorsi ufficiali, ma anche una miriade di interviste ed interventi), contenuti, circostanze di tempo, costanza e destinatari. Pertini ha infatti fatto uso di espressioni di manifestazioni del pensiero, per loro natura riservate quali lettere, telegrammi, appunti, comunicazioni telefoniche rese pubbliche, per volontà del Capo dello Stato, contemporaneamente o subito dopo la loro emissione.<sup>290</sup>

In questo modo, attraverso la pubblicità conferita a lettere, comunicati, interviste, il Presidente ha ricercato ed ottenuto una ampia adesione da parte dell'opinione pubblica soprattutto nel momento in cui oggetto di critica sono stati “settori” della vita istituzionale o addirittura uomini politici<sup>291</sup>.

Durante il suo settennato si è avuto, infatti, uno sviluppo al massimo grado del colloquio diretto con il popolo allo scopo di ampliarne l'informazione e di sollecitarne la partecipazione al funzionamento dello Stato; sul piano più propriamente politico-istituzionale, il mandato presidenziale ha assunto una maggiore trasparenza, capovolgendo la prassi che vuole improntata a

---

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 280.

<sup>290</sup> Anche il Presidente Einaudi con il più volte ricordato *“Scrittoio del Presidente”* ha reso pubbliche manifestazioni di pensiero che, diversamente, sarebbero rimaste private, con la differenza che usò tale facoltà in prossimità della scadenza del suo mandato.

<sup>291</sup> E' sufficiente ricordare la lettera privata ma successivamente resa pubblica in cui ha rilevato la *“meschinità di questa nostra classe politica”* o il messaggio televisivo di fine anno in cui ha criticato la corruzione e la disonestà politica, definendo “complici” gli uomini del partito che coprono e sostengono i corrotti o l'intervista in cui ha affermato che una parte almeno della classe politica *“dovrebbe essere in prigione e non al potere”*.

riservatezza ogni attività posta in essere dal Capo dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni e nei rapporti con gli altri organi dello Stato<sup>292</sup>.

Strettamente connessa all'elemento della pubblicità ed ai suoi riflessi sui cittadini, è stata la scelta di Pertini di conferire la massima trasparenza alle sue decisioni, sia in caso di accordo che di disaccordo soprattutto quando esse implicavano rapporti con altri organi costituzionali.<sup>293</sup>

Se è pur vero che, per un verso, il forte attivismo di Pertini nella scena politica ha fatto molto discutere, dall'altra, la sua presidenza è stata considerata la *“più limpida nei rapporti con il governo e il Parlamento”*<sup>294</sup>. Infatti, soprattutto mediante lo strumento delle esternazioni informali (al di fuori cioè del messaggio libero e formale *ex art. 87* della Costituzione), si è concretata una indiretta partecipazione del Presidente al dibattito politico-istituzionale svolto dalle forze politiche<sup>295</sup>.

Mentre una parte minoritaria della dottrina ha osservato che con la Presidenza Pertini *“non sembra essere significativamente cambiato nulla rispetto alle linee attuatesi nella prassi già fino dall'inizio dell'esperienza costituzionale”*<sup>296</sup>, la

---

<sup>292</sup> M. Cristina Grisolia, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, cit., pp. 118 e 120 evidenzia come, già nel messaggio pronunciato all'atto del suo insediamento, significativo è stato il riferimento di Pertini al ruolo del Presidente della Repubblica, quale organo imparziale, posto ai vertici del sistema *“a difesa delle garanzie e dei diritti costituzionali dei cittadini”*, oltre che *“dell'unità e indipendenza della Nazione”*; quale rappresentante dell'unità nazionale, Pertini ne ribadiva l'imprescindibile valore politico, *“senza, tuttavia, mai valicare i poteri tassativamente prescritti dalla Costituzione”*.

<sup>293</sup> Così Antonio Baldassarre Antonio e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., p. 271.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> Cfr. Giustino D'Orazio, cit., pp. 223 ss. e 271-272 che sintetizza i più importanti interventi del Presidente Pertini nella vita politica del Paese, in particolare nei rapporti con il Parlamento ed il Governo: non si può non riconoscere a Pertini *“il potere di consigliare, di esortare, di dare dei suggerimenti anche al Presidente del Consiglio e di ‘mettere in moto’ il Governo”*.

<sup>296</sup> Valerio Onida, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1981, pp. 12-14 secondo il quale la Presidenza Pertini ha mantenuto lo schema classico della Presidenza quale *“organo imparziale di garanzia”*: non è stata modificata l'incidenza dei poteri presidenziali nel funzionamento della forma di governo, ma solo *“l'immagine pubblica”* del Presidente della Repubblica.

restante dottrina ha messo in evidenza soprattutto la “*naturale inclinazione di Pertini verso una sana e democratica pubblicità dei lavori*”<sup>297</sup>.

Per altro verso, la forte legittimazione presidenziale popolare ottenuta anche dal costante contatto con i cittadini ha costituito la base della sua forza politica: i suoi interventi, con forme diverse ma sempre pubblici, hanno da una parte creato un collante con l’opinione pubblica e dall’altro hanno supportato la politica presidenziale, facendo acquisire agli interventi formali un maggior peso politico.<sup>298</sup>

Con riferimento alla funzione normativa, parrebbe eccessivo poter dire che la legittimazione di Pertini ha consentito di opporsi dialetticamente a quella dei partiti<sup>299</sup>; tuttavia, ne ha di certo rafforzato l’investitura, facendogli acquisire una maggiore forza politica nei confronti di altri organi, in termini di “ascolto” e di “grado di influenza”, soprattutto nell’ambito del procedimento legislativo.

La “forza” del controllo sugli atti di legge si deve alla forza della figura presidenziale: il recupero dell’affidamento dei cittadini che sembrava perduto da altre istituzioni, ha reso ancora più sensibile il distacco di questi ultimi con i partiti, distacco già da tempo avvertito e confermato da un certo astensionismo elettorale e dall’esito del referendum sul finanziamento pubblico dei partiti.

Evidentemente, questa “forza” presidenziale ha reso più difficile il compito di altri operatori politici ed istituzionali, che di fronte a prese di posizione del Capo dello Stato “comunicare” ai cittadini e quindi “munire” del loro consenso, si sarebbero dimostrati impopolari nel non assecondarle.

---

<sup>297</sup> Paolo Barile, *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1981, pp. 365-366 ha sottolineato, in particolare, i numerosi interventi di Pertini sui rapporti con il Governo e con gli altri organi costituzionali, i messaggi formali, i comunicati e i discorsi ufficiali e “*un’autentica miriade di interviste a giornali e televisioni italiane e straniere*”.

<sup>298</sup> Come ricorda Valerio Onida, op. ult.cit., Pertini ha una naturale inclinazione per una sana e documentata pubblicità dei lavori.

<sup>299</sup> Così Antonio Baldassarre Antonio e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., pp. 271-272, ed ancora Antonio Baldassarre, “*Fase di transazione o mutamento del sistema?*”, in *Quaderni costituzionali*, 2/1981, pp. 329-333.

Se quanto sin qui argomentato consente di comprendere le modalità di intervento del Presidente della Repubblica sulla funzione normativa, occorre rilevare che ciò è stato possibile grazie all'accondiscendenza da parte degli interlocutori Parlamento e Governo. Oltre a qualche pacata replica da parte dei segretari di partiti o di qualche Ministro, non si mai assistito ad una decisa reazione da parte del Governo: rientra nella valutazione di opportunità dei contraddittori del Presidente evitare di entrare in contrasto con il Capo dello Stato, essendo gli stessi ben consapevoli che un eventuale dissidio sarebbe stato palesato dinanzi all'opinione pubblica.

Con riferimento ai rapporti con il Parlamento, spesso le dichiarazioni del Presidente sono state richiamate per stimolare o criticare l'azione di governo o per rilevare il contrasto con gli orientamenti emergenti dalle esternazioni o ancora o per chiedere al Governo se e in che misura queste siano state rese operanti.<sup>300</sup>

E' possibile ritenere che il grado di incisività degli interventi presidenziali sulla funzione legislativa, sia con riferimento al versante governativo che a quello parlamentare, sia quindi essenzialmente dipeso da tre ordini di fattori: *in primis*, la trasparenza dei suoi interventi a cui ha sempre consapevolmente dato pubblicità e che richiedeva altrettanta chiarezza da parte dei suoi interlocutori. Un altro elemento è rappresentato dalla difficoltà per Parlamento e Governo di opporsi alle indicazioni di un Presidente dotato di una chiara legittimazione popolare. Da ultimo, l'alto grado di influenza presidenziale sembra essere direttamente proporzionale alla caduta di credibilità di molte *leadership* politiche e alla contestuale situazione di instabilità politica.

---

<sup>300</sup> Un esempio è rappresentato dalle interrogazioni del 14 aprile 1982, dall'interpellanza del 24 ottobre 1982 in materia di controllori di volo, dalle interpellanze del 27 novembre 1980 e del 3 dicembre 1980 relative al discorso televisivo sui terremotati.

In conclusione, la continuità con linea interpretativa estensiva dei poteri presidenziali, le contingenti sollecitazioni politiche che hanno portato ad una fisiologica espansione dei poteri presidenziali in momenti di crisi, la consapevolezza della fiducia che lo ha circondato<sup>301</sup> ne hanno consentito una partecipazione alla funzione normativa meno formale: Parlamento e Governo si sono attenuti alle indicazioni presidenziali anche quando queste sono pervenute con forma diverse, rispetto alle richieste di riesame e agli interventi in via riservata.

Potrebbe quindi ritenersi che gli interventi politicamente più significativi del Capo dello Stato nel procedimento legislativo si sono registrati attraverso “fatti giuridicamente irrilevanti”<sup>302</sup> quali lettere, discorsi, interveniste o con l’uso particolare degli strumenti formali, come nel caso dei messaggi di rinvio utilizzati per esprimere rilievi che ben avrebbero giustificato l’uso del messaggio libero. Ciò è stato determinato ed, al contempo, giustificato dalla “debolezza” degli altri organi istituzionali, che hanno preferito non contrapporsi al Presidente, come invece si registrerà e verrà messo in luce nella seconda parte del settennato di Cossiga.

Per un verso, quindi, con la Presidenza Pertini si è assistito ad una piena attuazione delle prerogative presidenziali: il Capo dello Stato ha tratto dal proprio ruolo tutte le potenzialità richieste dalla specifica situazione politica e istituzionale, che ha, a sua volta, accentuato tali tendenze; d’altra parte è opportuno rilevare come l’attività presidenziale sia stata sempre posta all’interno degli “argini costituzionali”. Come è stato acutamente rilevato, con

---

<sup>301</sup> Nel comunicato del 29 dicembre 1979 Pertini afferma che la carica era occupata “*su mandato del Parlamento e del popolo italiano*” e che “*dipende, pertanto, dalla propria coscienza e dal dettato della Carta costituzionale, come del resto, ha ampiamente dimostrato, per universale riconoscimento, nei primi diciotto mesi della sua presidenza*”.

<sup>302</sup> L’espressione è di Giuseppe Ugo Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1970, p. 94.

Pertini è cambiata l'immagine pubblica del Presidente, ma non l'incidenza dei poteri presidenziali nella funzione legislativa.<sup>303</sup>

Il concreto svolgimento presidenziale del settennato di Pertini ha quindi dato prova che la flessibilità dei poteri presidenziali consentono di meglio adattare i propri interventi, sulla base delle diverse sollecitazioni che provengono dal sistema politico: la Presidenza Pertini ha preferito far ampio uso del potere di freno e consiglio, soprattutto, come si è visto dai casi analizzati, mediante lettere e comunicazioni informali ma rese pubbliche piuttosto che con l'utilizzo di strumenti formali. Sul percorso tracciato da Pertini, con riferimento al moderato uso dei poteri formali, per gli iniziali cinque anni di mandato si è mosso anche il Presidente Cossiga, come verrà illustrato nel successivo paragrafo.

## ***2. La Presidenza Cossiga: un nuovo corso nell'esercizio dei poteri formali***

### ***2.1. Premessa***

La Presidenza Cossiga ha offerto spunti problematici e stimolanti all'istituto in esame, introducendo, rispetto alla prassi sino a quel momento conosciuta, elementi di novità, alcuni dei quali sono stati fatti propri anche dai successivi "inquilini" del Quirinale.

Da quanto sin qui ricostruito sulla questione del rinvio delle leggi, è emersa una prassi che appariva oramai consolidata e poco aperta ad improvvisi sviluppi.<sup>304</sup>

Prima di Cossiga, il Presidente Pertini aveva dato avvio ad una interpretazione estensiva dei poteri presidenziali: tuttavia, tale processo di recupero delle

---

<sup>303</sup> Velerio Onida, op. ult. cit., distingue tra "l'immagine pubblica" della presidenza e l'incidenza dei poteri presidenziali nel funzionamento della forma di governo, ammettendo che l'immagine possa essere cambiata, ma non l'incidenza dei poteri.

<sup>304</sup> Cfr, in questo senso, M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 223.

attribuzioni del Capo dello Stato è intervenuto con l'imponente uso delle esternazioni piuttosto che con l'esercizio del potere di rinvio, che, in effetti, non aveva fatto registrare alcuna significativa novità.

Diversamente, la Presidenza Cossiga, pur collocandosi sulla linea di recupero delle attribuzioni presidenziali tracciata da Pertini, ha avviato un nuovo corso del rinvio delle leggi, che è divenuto, da strumento occasionale che era, mezzo ordinario di controllo dell'attività legislativa. Chiarito questo aspetto, è opportuno precisare che il *novum* della Presidenza in esame non è rappresentato soltanto dall'uso "non moderato" del potere di rinvio delle leggi: il Presidente ha effettuato ventidue rinvii, più di un terzo di tutti i sessanta rinvii conosciuti dal 1948 ad oggi. L'innovazione introdotta all'istituto del rinvio ha riguardato infatti sia l'elevato numero di richieste di riesame per motivi attinenti più al merito della legge che a profili di legittimità, sia l'oggetto del rinvio stesso (per la prima volta è stato attivato lo strumento del rinvio nei confronti di una legge di conversione di un decreto legge) sia per le circostanze in cui il potere è stato esercitato (nei confronti di Camere in regime di *prorogatio*), sia, infine, per il fatto che la richiesta di riesame ha spesso riguardato leggi non secondarie<sup>305</sup> che, per il rilievo della materia trattata, hanno avuto un'ampia eco dinanzi all'opinione pubblica.

In realtà, non sono solo queste le ragioni del forte dissenso che l'esperienza Cossiga ha suscitato in ordine all'esercizio del potere di rinvio, poiché si tratta di ipotesi che, seppur mai verificatesi nelle precedenti Presidenze, sono state configurate come ammissibili da parte della dottrina. E', piuttosto, lo stile con cui è stata esercitata la funzione presidenziale e la maniera complessiva con cui

---

<sup>305</sup> Ad esempio il Presidente Cossiga ha chiesto alle Camere il riesame della legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, della legge che ha modificato alcune norme per l'elezione del Senato, della legge relativa all'istituzione del giudice di pace e delle legge sull'obiezione di coscienza.

è stato concepito ed attuato il proprio ruolo istituzionale dal Presidente Cossiga<sup>306</sup> (che hanno trovato nel rinvio una delle loro espressioni) ad aver determinato certe reazioni da parte di Parlamento e Governo<sup>307</sup>. Non è un caso che, proprio di fronte a richieste di riesame motivate da ragioni non strettamente connesse a profili di legittimità costituzionale, il Parlamento abbia proceduto alla riapprovazione della legge, non facendo proprie le censure contenute nel messaggio di rinvio o accogliendole solo parzialmente.<sup>308</sup> Così come non è casuale che, soltanto in un caso, il Parlamento, a seguito del rinvio presidenziale, abbia preferito non procedere alla riapprovazione della legge rinviata.<sup>309</sup>

Per meglio comprendere il ruolo di questa Presidenza nell'ambito del procedimento legislativo e nei rapporti con Parlamento e Governo, è tuttavia doveroso operare una distinzione tra la prima parte del settennato e gli ultimi due anni, in cui, soprattutto a causa del mutato clima politico, si è assistito ad un vero e proprio momento di rottura rispetto alla tradizionale “*ingessatura politica*”<sup>310</sup> in cui storicamente aveva fino a quel momento versato l'istituzione presidenziale.

Evidentemente il passaggio da una prima ad una seconda parte non è stato né immediato né determinato da alcuno specifico accadimento; se si vuole

---

<sup>306</sup> Per un'analisi puntuale della seconda parte del settennato di Cossiga, cfr. Valerio Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, pp. 165 ss., secondo il quale “*tanta clamorosa*” è stata “*la rivendicazione di una diversa interpretazione dei poteri presidenziali, tanto frequenti e vivaci le polemiche sollevate verso istituzioni costituzionali, tanto netta la dislocazione del posto e del ruolo assunto e rivendicato dalla Presidenza nel dibattito politico e istituzionale, tanto nette le cesure rispetto alla prassi precedente*”.

<sup>307</sup> Paolo Falzea, cit., p. 306.

<sup>308</sup> Per una dettagliata tabella riassuntiva dei casi di rinvio, contenente i motivi della richiesta di riesame ed il seguito parlamentare della legge rinviata, si rinvia a Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., pp. 175-180.

<sup>309</sup> La legge in questione, che non è stata riapprovata a seguito del rinvio, prevedeva l'esclusione dal prelievo comunitario dei soci delle cooperative: nel messaggio di rinvio, privo di alcun riferimento esplicito a norme costituzionali, Cossiga aveva rilevato un ipotetico contrasto con il diritto comunitario, offrendo una interpretazione diversa rispetto a quella fornita dal Parlamento.

<sup>310</sup> Gianfranco Garancini, *Chi teme l'ombra del Quirinale*, in *Europeo*, 30 settembre 1988.



considerare un elemento di divisione temporale si potrebbe fare riferimento alla lettera del 7 dicembre 1990 inviata dal Presidente al Governo, riunito in Consiglio dei Ministri con l'intenzione di nominare un comitato di saggi sull'associazione segreta paramilitare "Gladio". Nella missiva il Capo dello Stato minacciava di sondersi dalle funzioni e di sospendere lo stesso Esecutivo, se quest'ultimo non avesse sostenuto la posizione del Presidente Cossiga in merito alla legittimità dell'associazione.

Un altro elemento che ha simbolicamente "segnato" il passaggio tra un "prima" e un "dopo" è rappresentato dal noto messaggio libero alle Camere del 26 giugno 1981 in tema di riforme istituzionali: seppur non di immediato interesse ai fini della nostra analisi, non può essere trascurato che negli ultimi anni di mandato, l'innovazione nella prassi registrato con riferimento al rinvio delle leggi, è dipeso in buona parte dal contesto politico-istituzionale. Mentre, infatti, l'esigenza di rinnovamento delle procedure parlamentari aveva trovato compimento con le riforme dei Regolamenti di Camera e Senato degli anni Ottanta, il tema delle riforme istituzionali entrò nel dibattito politico, per diventarne una delle questioni cruciali, assieme alla modifica del sistema elettorale, negli ultimi due anni di Presidenza Cossiga.

E' in questo contesto che va inserito il messaggio alle Camere con cui il Capo dello Stato si è voluto rendere direttamente partecipe del dibattito sulle riforme, auspicando un'organica riforma della Costituzione.<sup>311</sup> Partendo dal contenuto di questo messaggio e dal riflesso che ha avuto sugli altri organi costituzionali,

---

<sup>311</sup> Il messaggio alle Camere sulle riforme istituzionali non venne controfirmato dal Presidente del Consiglio Andreotti, bensì dal Ministro della Giustizia. Il Governo, pur non volendo provocare una crisi istituzionale rifiutando la controfirma, non volle assumere alcuna responsabilità né formale né sostanziale sul contenuto dell'atto. L'attenzione per il tema delle riforme è resa evidente dall'ampio dibattito in Parlamento sulle proposte e sulle tesi presidenziali contenute nel messaggio. Inoltre, non va trascurato che, seppur sotto un diverso profilo, pochi anni prima anche la Corte costituzionale aveva preso posizione sul tema delle riforme: con la sentenza n. 1146/1988, il giudice costituzionale aveva infatti introdotto nel nostro ordinamento un limite implicito al potere di revisione costituzionale rappresentato dai "*principi supremi dell'ordinamento costituzionale*".

può essere compresa la “campagna” di esternazioni contro partiti, istituzioni e singoli esponenti politici, che ha contraddistinto gli ultimi due anni di Presidenza.

Da ultimo, un ulteriore aspetto, a cui si è già fatto cenno e che consente di chiarire la prassi di Cossiga in tema di leggi è rappresentata dall’influenza del settennato di Pertini: ci si è chiesti, infatti, se sia stata fatta propria dal Presidente Cossiga l’interpretazione estensiva delle attribuzioni del Capo dello Stato da parte di Pertini che aveva condotto ad una Presidenza del tutto rinnovata nei contenuti, nelle forme, nei rapporti con le istituzioni e con i cittadini. Da quanto emerge dalla prassi dei prime cinque anni, sembrerebbe che la ritrovata vitalità del sistema politico, il superamento della fase di “emergenza istituzionale” e la maggiore stabilità governativa abbia prodotto un “riassorbimento”<sup>312</sup> di quella tendenza all’estensione dei poteri presidenziali propria del settennato precedente.

Se è vero che il *self restraint* presidenziale viene abbandonato nella seconda parte, è pur vero che lo scopo dell’utilizzo massiccio delle esternazioni è apparso ben diverso rispetto alla Presidenza Pertini: gli interventi anche “violenti” di Cossiga non sembrano essere diretti al consolidamento della fiducia nelle istituzioni quanto ad un totale rinnovamento, ad una vera e propria “rifondazione” del sistema costituzionale.<sup>313</sup>

Queste brevi considerazioni introduttive hanno consentito di mettere i due elementi ovvero contesto politico e personalità del soggetto che ricopre la carica presidenziale, che, come più volte ricordato, sembrano incidere sul rapporto tra Capo dello Stato e le funzioni normative.

---

<sup>312</sup> L’espressione è di Giuseppe Russo, *Presidente della gente comune*, in *Corriere della Sera*, 4 luglio 1985.

<sup>313</sup> Cfr. Valerio Onida, *L’ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, p. 165.

## 2.2. La prima parte del settennato ed i rinvii per mancata copertura finanziaria

Nel “primo” Cossiga risultano convivere due diverse tendenze, una “notevole dose di interventismo”<sup>314</sup> e, in alcune circostanze, una vera e propria “latitanza politico istituzionale” dell’organo presidenziale, accompagnata da uno scrupoloso rispetto delle norme costituzionali.<sup>315</sup>

In questa direzione va interpretato l’esercizio scrupoloso del potere di rinvio nei primi anni del suo mandato, in cui ha dimostrato di intendere in modo rigoroso i poteri di controllo a lui affidati dalla Costituzione. Durante i primi cinque anni di Presidenza (in un lasso di tempo che va dal dicembre del 1985 al luglio del 1989), Cossiga ha rinviato sette provvedimenti (di cui quattro relativi a leggi di conversione di uno stesso decreto legge reiterato<sup>316</sup>) e, in tutti i casi, la richiesta di riesame è stata giustificata dall’assenza di copertura finanziaria<sup>317</sup>.

Così è stato, ad esempio, per la legge sulle pensioni di guerra<sup>318</sup> e per il provvedimento sull’intervento straordinario dello Stato nel Mezzogiorno. In quest’ultimo caso, a seguito dell’approvazione delle legge da parte delle

---

<sup>314</sup> L’interpretazione attiva del ruolo e delle funzioni del Capo dello Stato è evidente nel tipo di prassi adottato da Cossiga nei suoi rapporti con il potere giudiziario e specificatamente con il Consiglio Superiore della Magistratura.

<sup>315</sup> Claudio De Fiore, *Il Presidente della discordia*, in *Democrazia e diritto*, 4/1991, p. 219.

<sup>316</sup> Si tratta dei messaggi trasmessi il 19 febbraio 1987, il 18 aprile 1987, il 28 dicembre 1987 e il 28 luglio 1989, con i quali il Presidente ha rinviato la legge di conversione del decreto legge sulla fiscalizzazione degli oneri sociali: l’esercizio del potere di rinvio ha comportato la decadenza del decreto per decorrenza dei termini.

<sup>317</sup> Per un’ analisi più dettagliata dei primi anni della Presidenza Cossiga, cfr. Valeria Piergigli, *La prassi degli interventi e del potere di esternazione del Capo dello Stato nei primi due anni della presidenza Cossiga*, in *Diritto e società*, 3/1987, pp. 503-506.

<sup>318</sup> Anche il rinvio della legge di riforma delle pensioni di guerra è stata motivata dalla mancata copertura finanziaria: tuttavia, in questo caso, il rinvio è stato utilizzato dal Capo dello Stato al fine di evidenziare una determinata scelta di politica legislativa presidenziale, diversa da quella delle Camere. Il Parlamento non aveva infatti previsto la copertura finanziaria non per mera “dimenticanza” ma semplicemente perché riteneva che la legge approvata si limitasse a stabilire nuove misure dell’indennità di assistenza e di accompagnamento solo in favore dei grandi invalidi di guerra. Secondo Cossiga, invece, tali misure dovevano ricomprendere anche i trattamenti in favore dei ciechi assoluti e degli invalidi civili e, pertanto, doveva essere trovata la copertura finanziaria anche per tali categorie. Dal messaggio di rinvio, si evince come il Presidente ha inteso evidenziare il contrasto di una legge non tanto con la Costituzione, quanto rispetto ad un’altra legge. Il Parlamento ha aderito ai rilievi presidenziali, operando una scelta legislativa suggerita dal Capo dello Stato differente da quella precedentemente operata dalle stesse Camere.

Camere, il Governo aveva adottato un decreto che prevedeva la copertura della spesa indicata nella legge sottoposta a Cossiga per la promulgazione: nonostante, a seguito della decadenza del decreto legge sopraggiunta dopo l'approvazione definitiva della legge, proprio nella fase della promulgazione, il decreto venne reiterato, Cossiga non tenne conto del nuovo decreto adottato dal Governo per coprire la spesa prevista dalla legge.<sup>319</sup> In questo caso, si è registrata un'applicazione molto scrupolosa del potere di rinvio che, tuttavia, non diede adito ad alcuna contestazione: al momento della firma, in effetti, la violazione dell'articolo 81 Cost. sussisteva in quanto il decreto legge era stato adottato dopo che la legge gli era stata inviata per la promulgazione.

Dal rinvio in esame può essere colto, inoltre, un ulteriore elemento che verrà sviluppato con i successivi rinvii: nel messaggio di rinvio, Cossiga ha chiarito che l'indicazione di copertura divenuta carente per la mancata conversione del decreto legge che la prevedeva *“non può valere a sanare ex post la indicazione di copertura...poiché per corretta applicazione della norma costituzionale è necessario che la norma sulle conseguenze finanziarie implicate da una legge di spesa risulti per sé stessa e direttamente congrua e completa nei suoi effetti, senza che tale congruità e tale perfezione possa essere acquisita ex post con successivi interventi legislativi in sanatoria”*.<sup>320</sup>

In questo caso, proseguendo la prassi introdotta da Pertini, Cossiga non ha fatto altro che interpretare in modo molto rigoroso l'art. 81 ritenendo che, se il testo costituzionale prevede che sia la legge ad indicare la copertura di spesa, non è

---

<sup>319</sup> Dalla tempistica relativa all'approvazione della legge, alla reiterazione del decreto ed al rinvio, si evince la correttezza da un punto di vista costituzionale della scelta del Presidente Cossiga: la legge in questione venne approvata il 19 dicembre 1985, il decreto legge decadeva il 23 dicembre, il decreto legge venne reiterato il 30 dicembre ed il messaggio di rinvio fu del 31 dicembre.

<sup>320</sup> Cfr. il messaggio di rinvio del 31 dicembre 1985. Simone Calzolaio, cit., p. 870 colloca il rinvio in esame tra quelli motivati sia da ragioni formali che da violazione dell'art. 81 Cost: *“Il Presidente, in questa circostanza, ha ritenuto, nonostante il decreto legge sia, per definizione, un atto avente forza di legge, che quella fonte primaria, a causa della sua intrinseca provvisorietà, fosse inadatta a garantire la copertura finanziaria di una nuova spesa”*.

possibile operare un rinvio ad altri atti, seppur dotati di forza di legge. Nessuna questione invece il Capo dello Stato ha sollevato in questa circostanza in merito alla decretazione legislativa d'urgenza ed alla prassi della reiterazione: in effetti, non si erano ancora avuti i primi interventi della giurisprudenza costituzionale sulla questione.

La decisione del Presidente non è stata giudicata un semplice formalismo, anzi, l'esercizio così rigoroso da parte di Cossiga dei poteri di controllo a lui affidati dalla Costituzione è stato visto con un certo favore.<sup>321</sup>

Un altro episodio, che, pur inquadrandosi nella fattispecie del messaggio di rinvio, ha investito, in un certo senso, più da vicino i rapporti Quirinale-istituzioni, è quello relativo al decreto sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, le cui leggi di conversione sono state rinviate dal Capo dello Stato per mancanza della copertura finanziaria, comportando la decadenza del decreto. Su queste richieste di riesame che hanno inaugurato il corso dei rinvii delle leggi di conversione dei decreti leggi, si tornerà nel prosieguo della ricerca.

Se i casi di rinvio appena richiamati hanno mostrato un uso parco ma comunque incisivo del controllo presidenziale sulle leggi, è con la seconda parte del settennato di Cossiga che il ricorso allo strumento del rinvio si è fatto più consistente ed ha assunto un valore sostanziale e pieno: la Presidenza Cossiga ha lasciato, sotto il profilo che ci riguarda, una traccia significativa, anche se contraddittoria e spesso discutibile<sup>322</sup>.

---

<sup>321</sup> Cfr. Orazio M. Petracca, *Non è un formalismo*, in *Corriere della sera*, 4 gennaio 1986.  
<sup>322</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 227.

## 2.3. La seconda parte del settennato

### 2.3.1. Il primo caso di rinvio di una legge di conversione di un decreto legge

Si è più volte ricordato come, con riferimento al rapporto con le leggi, la Presidenza Cossiga abbia fatto registrare, mediante un esercizio “estremo” del potere di controllo sulla produzione normativa, diversi spunti innovativi. Uno di essi è rappresentato dal primo caso, nel concreto svolgimento costituzionale, di rinvio di una legge di conversione di un decreto legge.<sup>323</sup>

La dottrina ha per molto tempo dubitato della possibilità per il Presidente della Repubblica di rinviare i provvedimenti in questione, a motivo della particolare natura dell'atto oggetto di rinvio: il limite temporale di efficacia del decreto legge rende difficile, ma non impossibile, come si vedrà di seguito con riferimento ad una legge di conversione rinviata e riapprovata dalle Camere prima della decadenza, il riesame della legge di conversione. L'atto di rinvio viene a determinare un effetto diverso rispetto a quello voluto dal Costituente: da mero invito ad una seconda approvazione (e quindi semplice sospensione dell'ingresso della legge nell'ordinamento), si trasformerebbe in un vero e proprio impedimento tale da comportare la decadenza del decreto legge.

Altra parte della dottrina<sup>324</sup>, pur considerando legittimo il rinvio di una legge di conversione di un decreto legge, in quanto il testo costituzionale non pone limiti a riguardo, ha ritenuto che motivi di opportunità e di prudenza

---

<sup>323</sup> Sull'ammissibilità di rinvio di una legge di conversione di un d.l., cfr. Aldo Bozzi, cit., pp. 753 ss.; Stefano Cicconetti (voce) *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., pp. 111-119; Carlo Esposito, (voce) *Decreto legge*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 854 ss.; Paolo Falzea, cit., p. 362 ss. *Contra* Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, p. 708; Stefano Maria Cicconetti, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2002, pp. 3097 ss.; Paolo Malesardi, cit., pp. 468-469; Franco Ciaurro e Francesco Posteraro, *Decreto legge e legge di conversione*, in *Decreto legge e suoi aspetti problematici*, dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979/1980, Università degli Studi di Roma, p. 145 che considerano il rinvio “non soltanto inammissibile, bensì addirittura inutile, non essendovi...ragione alcuna di ripetere un controllo già a suo tempo effettuato in sede di emanazione del decreto legge”.

<sup>324</sup> Carlo Esposito, (voce) *Decreto legge*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 831 ss.

dovrebbe esserne limitato l'esercizio, nel caso in cui le difficoltà temporali siano tali da rendere impossibile il riesame del provvedimento.<sup>325</sup>

E' necessario però considerare, al di là di ogni valutazione teorica che, soprattutto negli ultimi trent'anni, il ricorso alla decretazione d'urgenza si è trasformato da strumento straordinario a strumento ordinario di normazione<sup>326</sup>. Di fronte a questa prassi, la Presidenza Cossiga ha avvertito l'esigenza di non sottrarre al controllo presidenziale una parte consistente della produzione

<sup>325</sup>

Non è stata accolta dalla prassi la tesi sostenuta da Paolo Carnevale, *La decadenza del decreto-legge a seguito del rinvio alle Camere della relativa legge di conversione. Un accadimento proprio ineluttabile?*, cit., pp. 284-285, secondo cui entro sessanta giorni è necessario che la legge sia approvata dalle Camere e trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione: poiché il potere di rinvio è correlato al potere presidenziale di promulgazione, essendo previsto per la promulgazione il termine di trenta giorni, non si vede il motivo per cui non debba essere garantito al Presidente della Repubblica lo stesso *spatium deliberandi* anche nel caso di una legge di conversione. Secondo questa suggestiva interpretazione il termine di sessanta giorni per la conversione si deve riferire all'approvazione parlamentare e, anche per le leggi di conversione, il Capo dello Stato ha a disposizione il termine di un mese dall'approvazione. La critica principale che è stata mossa a questa ricostruzione è rappresentata dal clima di incertezza che circonderebbe la conversione del decreto legge, il quale rimarrebbe vigente fino ad un massimo di trenta giorni oltre il termine di sessanta giorni previsto dalla Costituzione.

E' da escludere, in quanto smentita dalla prassi instaurata da Cossiga e poi proseguita da Scalfaro e Ciampi, anche l'orientamento di chi ritiene che il potere di rinvio possa essere esercitato a patto che sussista per il Parlamento la materiale possibilità di procedere alla riapprovazione della legge rinviata. Questa soluzione, se da una parte tutela in modo pieno il diritto delle Camere di procedere al riesame, dall'altra, limitando l'esercizio del potere di rinvio, crea nell'ordinamento una "zona franca", esente dal controllo presidenziale. Così, Carlo Esposito, (voce) *Decreto legge*, cit., p. 862 e Stefano Maria Cicconetti, (voce) *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., p. 114. Il fondamento di questa tesi viene rinvenuto nel testo costituzionale: il potere di rinvio non è attribuito senza limiti poiché l'articolo 74 ne condiziona espressamente l'esercizio alla possibilità per le Camere di procedere al riesame. Ciò si evince dalla stessa lettera dell'articolo 74, il quale non prevede un generico potere di rinvio della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, bensì, in modo specifico, il potere con messaggio motivato di chiedere una nuova deliberazione. Da ciò consegue che se la possibilità di una nuova deliberazione è esclusa *a priori*, viene a mancare il presupposto stesso del potere di rinvio. Secondo l'A., ult.cit., l'articolo 74 "*stabilisce una catena logica di condizionamenti: il potere di rinvio è condizionato al potere di richiesta di una nuova deliberazione e tale potere di richiesta è a sua volta condizionato alla possibilità che una nuova deliberazione sia materialmente possibile*". Del resto, l'art. 74 prevede due poteri di natura diversa: il potere di chiedere il riesame da parte del Presidente della Repubblica e il potere di riesaminare la legge da parte delle Camere: l'esercizio del primo non può impedire l'esercizio del secondo in quanto spetta solo alle Camere, ai sensi dell'articolo 70, la decisione in ordine all'approvazione o meno della legge. Attribuire sempre e comunque il potere di rinvio al Presidente della Repubblica significa leggere l'art. 74 da un solo punto di vista. Quindi, se per questioni di ordine temporale i due poteri vengono in contrasto, occorre operare una scelta: poiché il rinvio non può tramutarsi in veto assoluto, il suo esercizio è inammissibile tutte le volte in cui, non consentendo una nuova deliberazione delle Camere comporta la caducazione della legge.

<sup>326</sup>

Non è casuale che quasi tutti i casi di rinvio di leggi di conversione di decreti legge (ad eccezione dei due rinvii durante la Presidenza Ciampi) si siano verificati nella IX, X e XII legislatura (nell'arco di tempo tra il febbraio del 1987 e il giugno del 1995) ad opera dei Presidenti Cossiga e Scalfaro. Ciò dimostra un uso massiccio dello strumento del decreto legge, anche al di fuori dei parametri previsti dall'articolo 77 della Costituzione, tanto che è risultato necessario un intervento della Corte costituzionale (che, come noto, con la sentenza n. 360 del 1996 ha dichiarato illegittima "*la prassi della reiterazione dei decreti legge che ha alterato la natura provvisoria di questo strumento*", censurando il "*protrarsi di una prassi diffusa e prolungata nel tempo che è andata sempre più degenerando - come è accaduto nella esperienza più recente*" e che "*viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento*").

legislativa soprattutto in merito a quei vizi, quali la mancanza di copertura finanziaria, che sfuggono al controllo della Corte costituzionale.<sup>327</sup>

Ciò nonostante la consapevolezza, esplicitata dal Presidente della Repubblica nei messaggi di rinvio, che difficilmente le Camere avrebbero riapprovato la legge prima della decadenza del decreto legge.<sup>328</sup>

Per quanto utile alla nostra analisi, si intende brevemente richiamare il primo episodio di rinvio di una legge di conversione di un decreto legge.<sup>329</sup> Con messaggio del 19 febbraio 1987 il Presidente Cossiga ha richiesto alle Camere una nuova deliberazione della legge in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali, senza dedicare neppure un cenno nel messaggio alla questione in sé del rinvio di una legge di conversione.

Nonostante la legge fosse stata immediatamente trasmessa alle Commissioni riunite Bilancio e Lavoro, il decreto legge decadeva il 20 febbraio per decorrenza del termine di sessanta giorni; il 26 febbraio veniva presentato il disegno di legge di conversione in legge del decreto legge n. 48/1987 recante lo stesso titolo del decreto legge decaduto. Il nuovo decreto legge recepiva in parte le modifiche introdotte dal Parlamento in sede di conversione del precedente decreto; nel testo non erano riprodotte le norme che avevano formato oggetto dei rilievi del Capodello Stato contenuti nel messaggio di rinvio, ad

---

<sup>327</sup> Come risulta dall'*Osservatorio sulla legislazione*, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, i decreti legge rappresentano il 31,48% dell'intera produzione normativa nella XI legislatura ed il 28,35% nella XII legislatura; dopo l'intervento della Corte costituzionale, nel 1996, la XIII legislatura fa registrare invece un aumento della produzione legislativa diversa dalla decretazione d'urgenza (l'incidenza dei decreti legge è infatti pari al 12,36%).

<sup>328</sup> In quasi tutti i messaggi di rinvio di leggi di conversione di un decreto legge, il Capo dello Stato ha sottolineato la consapevolezza che la sua richiesta di riesame "*comporterà la decadenza del decreto legge, attesa l'imminente scadenza del termine costituzionale per la conversione*" e che quindi il rinvio da potere di arresto momentaneo si sarebbe trasformato in un vero e proprio veto oppositivo (cfr. i messaggi inviati da Cossiga il 19 febbraio 1987 e il 31 ottobre 1991 e da Scalfaro l'11 agosto 1994, il 18 novembre 1994, il 31 marzo 1995 e il 28 giugno 1995: in questo ultimo caso il rinvio è stato operato dal Presidente della Repubblica supplente Scognamiglio che ha anche suggerito al Governo di reiterare il decreto alla prima occasione utile con l'eliminazione dei "*lamentati inconvenienti*").

<sup>329</sup> Per un'analisi puntuale cfr. Mario Corso, *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/1987, pp. 109 ss.



eccezione di una norma per la quale il Governo era sembrato “farsi carico” delle osservazioni presidenziali, provvedendo alla copertura finanziaria degli oneri da essa previsti. Era poi previsto che le disposizioni del decreto avessero effetto dal giorno successivo a quello in cui era decaduto il precedente decreto legge.

In questo caso si verificava anche la circostanza che fosse il Governo, in sede di approvazione del decreto legge (destinato a sostituire quello decaduto a seguito del rinvio), a stabilire quali rilievi presidenziali fare propri, mentre le Camere, vere destinatarie del messaggio, non erano in grado di pronunciarsi in quanto il riesame parlamentare richiedeva tempi più lunghi rispetto ai sessanta giorni entro cui il decreto legge doveva essere convertito.

Anche la legge di conversione del secondo decreto legge, approvato dal Governo a seguito della decadenza del primo, è stata rinviata dal Capo dello Stato: i rilievi del Presidente della Repubblica hanno avuto riguardo ad alcune modificazioni ed integrazioni introdotte come emendamenti dal Parlamento in sede di conversione (tanto che il Ministro del lavoro, contrario alle modifiche apportate dal Parlamento aveva ribadito che *“il provvedimento, con le modifiche apportate dalla Camera, è sprovvisto di copertura finanziaria”* e aveva osservato che *“qualora il decreto legge venisse convertito in legge senza ulteriori modificazioni, il Governo non potrebbe che sottolineare l’assenza di copertura in sede di promulgazione”*). La legge è stata infatti rinviata dal Capo dello Stato *“doverosamente mosso dagli oneri aggiuntivi decisi dalle Camere con propri emendamenti”*. Il messaggio presidenziale non ha fatto alcun cenno né al precedente rinvio della legge di conversione del decreto legge, poi decaduto, reiterato e convertito dalla legge ora rinviata né tantomeno agli effetti del rinvio sul decreto.

La procedura attivata nel caso di specie è, quindi, del tutto atipica in quanto non ha avuto per oggetto lo stesso provvedimento rinviato dal Capo dello Stato in quanto la decadenza del decreto legge originario rendeva inutile l'approvazione della legge di conversione rinviata, bensì un provvedimento diverso non solo formalmente (si tratta di un disegno di legge di conversione di un nuovo decreto legge) ma anche sostanzialmente (poiché il testo del nuovo decreto emanato dal Governo differisce dal testo del precedente provvedimento). Con questa soluzione, alle Camere non veniva garantita la possibilità di riapprovare la legge di conversione rinviata e decidere autonomamente se accogliere o meno i rilievi presidenziali: la reiterazione di un decreto legge di contenuto analogo ma non uguale al decreto decaduto comporta che, di fatto, il reale destinatario dei rinvii più che il Parlamento diviene il Governo<sup>330</sup>, il quale, in sede di reiterazione del decreto legge, può decidere di modificare il testo del decreto per accogliere le osservazioni indicate dal Presidente della Repubblica nel messaggio.<sup>331</sup>

Tornando al caso in esame, il Governo, facendo ancora ricorso alla reiterazione, adottò un nuovo decreto legge recante lo stesso titolo dei due precedenti decreti decaduti dopo il rinvio alle Camere delle relative leggi di conversione; per la terza volta, la legge di conversione del nuovo decreto legge venne rinviata al Parlamento a causa della mancanza di copertura finanziaria di alcuni emendamenti introdotti in sede di conversione.<sup>332</sup> . Per la quarta volta il

---

<sup>330</sup> In questo modo, infatti, si è paralizzata “l'autonoma capacità di elaborazione normativa del Parlamento”, Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., p. 217.

<sup>331</sup> Sull'ammissibilità della reiterazione di un decreto legge decaduto a seguito della mancata approvazione della legge di conversione dopo il rinvio, è utile ricordare il contributo di Michela Manetti, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, Relazione al Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, p. 19.

<sup>332</sup> Si è dunque verificato un caso ritenuto dalla dottrina “paradossale” (Mario Corso, op. cit., p. 115), rappresentato dai rinvii ripetutamente operati da Cossiga in sede di conversione di decreti legge, decreti legge approvati proprio a seguito dei rinvii presidenziali delle rispettive leggi di conversione.

Governo predispose un nuovo testo di decreto legge, che recepiva quasi integralmente il precedente decreto legge decaduto: anche in questo caso la relativa legge di conversione non venne promulgata da Cossiga, che ne richiese il riesame in quanto le spese previste risultavano nuovamente prive dell'adeguata copertura finanziaria. A seguito del rinvio presidenziale, il giorno stesso in cui la legge venne assegnata alla Commissione Lavoro per il riesame, il decreto legge, che la legge rinviata andava a convertire, decadeva.

Per quanto di interesse per il presente studio, non può non rilevarsi come, mentre i primi due rinvii della “catena” sono stati giustificati da una palese violazione dell'art. 81 Cost., nel terzo e quarto rinvio, la motivazione del messaggio sembrò più problematica: il Presidente ha rilevato che le modifiche occorse in sede parlamentare al testo del decreto comporteranno *“in prosieguo oneri diretti a carico delle finanze statali”*: la mancanza di copertura finanziaria non era quindi effettiva ed attuale ma ipotetica e futura.

Inoltre, il terzo rinvio è stato effettuato dopo lo scioglimento delle Camere: sotto questo profilo, si rinvia a quanto verrà rilevato nel paragrafo che segue. Un ultimo aspetto che consente di ritenere il terzo rinvio, seppur costituzionalmente legittimo, inopportuno sotto un profilo strettamente politico, è rappresentato dai “tempi” del rinvio: dalla ricostruzione della cronaca, è emerso che alle richieste presidenziali di riesame, il Governo ha risposto reiterando il decreto ed il Parlamento approvando la relativa legge di conversione. Pertanto, di fronte ad un legittimo uso del potere di rinvio, gli altri organi istituzionali hanno replicato con un legittimo esercizio delle prerogative costituzionali. Tuttavia, non può non rilevarsi che, mentre i primi due rinvii sono stati esercitati pochi giorni dopo l'approvazione parlamentare e quindi la mancata riapprovazione è stata determinata dai ritardi da parte delle Camere, il

terzo rinvio è stato più problematico: a seguito dell'approvazione da parte del Senato il 16 dicembre 1987, il Capo dello Stato ha rinviato il 28 dicembre, appena due giorni prima della scadenza, precludendo *de facto* al Parlamento la possibilità di riapprovare la legge.<sup>333</sup>

Un ultimo spunto che può essere tratto dai rinvii in questione riguarda la questione della natura del rinvio che, dopo il dibattito in sede di Assemblea costituente, non aveva sollecitato particolarmente la curiosità della dottrina, anche perché sul punto si era andata consolidando, sin dalle prime Presidenze una prassi mai messa in dubbio sino a Cossiga. In particolare, sia nel terzo che nel quarto dei rinvii appena citati, il Presidente ha richiamato nel messaggio due interventi governativi in cui i rappresentanti del Governo, nel corso dell'approvazione parlamentare della legge di conversione, avevano rilevato la mancanza di copertura finanziaria dei nuovi oneri introdotti appunto in sede di conversione. Questi richiami, proprio perché espressi nel messaggio di rinvio potrebbero essere visti come un esercizio del potere di rinvio inteso come sostanzialmente governativo: il Governo, infatti, per evitare il rinvio della legge di conversione aveva contestato alle Camere l'introduzione in sede di conversione di norme prive di copertura; il Capo dello Stato, dal suo canto, si è posto come “garante” del Governo, che ha esercitato il rinvio a sostegno dell'Esecutivo di fronte al Parlamento. Tuttavia, da quanto si evince, non vi è stata alcuna proposta formale dell'esecutivo né tantomeno il tema della natura presidenziale o governativa del potere di rinvio è stato affrontato in successivi messaggi: pertanto, si dovrebbe ritenere che, sul punto, nulla la Presidenza Cossiga ha innovato rispetto alla prassi conosciuta.

---

<sup>333</sup> Come sottolinea in chiave critica Davide Galliani, o *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p.287 “Ammesso il rinvio, non sarebbe ammissibile che questo avvenisse l'ultimo giorno prima della decadenza del decreto, quando il Presidente, invece, avrebbe potuto farlo in precedenza, data la celerità con la quale le Camere avevano provveduto ad approvare la legge di conversione”.

Ai fini della nostra analisi, dal caso in esame possono essere tratte diverse considerazioni: *in primis*, la scelta di procedere al rinvio di una legge di conversione che, come si vedrà, si è di fatto configurato come un veto presidenziale, ha rappresentato un caso "*capostipite*" <sup>334</sup> che ha originato la prassi dei rinvii riguardanti leggi di conversione, contribuendo a sottrarla dal novero dei casi di scuola nei quali la discussione dottrina l'aveva confinata. Il prosieguo della Presidenza Cossiga ha assicurato a questa prassi il maggiore apporto quantitativo in quanto degli undici casi di rinvii di leggi di conversione, ben nove risalgono al suo settennato.<sup>335</sup> Tuttavia, il dato più significativo è rappresentato dai rinvii di leggi di conversione che si contano sia durante la Presidenza Scalfaro che con la Presidenza Ciampi: ciò consente di affermare che la prassi introdotta da Cossiga e confermata dalle successive Presidenti ha poi assunto una indubbia funzione legittimante del precedente.<sup>336</sup>

Un ulteriore elemento è dato dal contesto istituzionale e giuridico in cui i rinvii operati da Cossiga possono essere inquadrati e che rappresenta un elemento di

---

<sup>334</sup> L'espressione è di Paolo Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, p. 385.

<sup>335</sup> Gli undici casi di rinvio di leggi di conversione di decreti legge si collocano nell'arco temporale delle Presidenze Cossiga, Scalfaro e Ciampi. Il primo caso di rinvio di una legge di conversione di un decreto legge è stato effettuato dal Presidente Cossiga in data 19 febbraio 1987: il rinvio aveva ad oggetto la legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 882/1986, recante fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per i settori in crisi. Altri tre decreti legge, di contenuto analogo rispetto a quello rinviato il 19 febbraio 1987, sono stati rinviati da Cossiga il 18 aprile 1987 (legge di conversione del decreto legge n. 48/1987), il 28 dicembre 1987 (legge di conversione del decreto legge n. 442/1987) e il 28 luglio 1989 (legge di conversione del decreto legge n. 196/1989). Infine, Cossiga ha rinviato la legge di conversione del decreto legge n. 285/1991, in tema di criteri applicativi dell'IVA e delle imposte sui redditi, con messaggio del 31 ottobre 1991.

Per quanto riguarda la Presidenza Scalfaro, il potere di rinvio di una legge di conversione è stato utilizzato cinque volte: è stato chiesto il riesame della legge di conversione del decreto legge n. 401/1994, in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali (11 agosto 1994), della legge di conversione del decreto legge n. 545/1994 recante norme di interpretazione e modifica della legge di soppressione dell'EFIM (18 novembre 1994), della legge di conversione del decreto legge n. 28/1995 in materia di trasporti e parcheggi (31 marzo 1995) e della legge di conversione del decreto legge n. 135/1995 in materia di assistenza farmaceutica (28 giugno 1995).

Da ultimo, sotto la Presidenza Ciampi, si registrano due casi di rinvio di leggi di conversione di decreti legge (n. 4/2002 recante "Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura" rinviato il 29 marzo 2002 e n. 2 del 10 gennaio 2006 recante interventi nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e della pesca, nonché in materia di fiscalità di impresa).

<sup>336</sup> L'espressione è di Giovanni Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, p. 238.

diversità rispetto ai rinvii operati durante la Presidenza Ciampi. Negli anni in cui Cossiga ha inaugurato la prassi dei rinvii di disegni di legge di conversione, la decretazione d'urgenza aveva assunto, anche attraverso la prassi della reiterazione, livelli emergenziali, tali da incidere sui rapporti, disegnati dalla Costituzione, tra potere esecutivo e potere legislativo. Tuttavia, dalla lettura dei messaggi di rinvio, si rileva che nessuno dei casi di richiesta di riesame di leggi di conversione, opera un riferimento alla prassi dell'abuso della decretazione d'urgenza e della reiterazione dei decreti o, più in generale, della situazione emergenziale che aveva assunto la produzione normativa in quegli anni.<sup>337</sup>

Né tantomeno alcun controllo sembrerebbe essere stato esercitato dal Capo dello Stato con riferimento al contenuto della legge di conversione ed, in particolare, alla sua omogeneità rispetto al testo del decreto.

Il rinvio della legge di conversione ha quindi rappresentato una novità sotto il profilo procedurale-costituzionale dal momento che le Camere, a seguito della richiesta di riesame, non hanno potuto riapprovare la legge di conversione, prima che il decreto che la legge rinviata andava a convertire, decadesse.

Diversamente, la prassi di Cossiga non ha fatto registrare elementi di novità con riferimento al controllo presidenziale delle leggi di conversione, relativamente alla natura della fonte normativa utilizzata. Il Presidente Cossiga ha rinviato leggi di conversione, rilevando sempre l'assenza di copertura finanziaria: si potrebbe ritenere quindi che le leggi di conversione abbiano rappresentato

---

<sup>337</sup> Andrea Simoncini, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, p. 613 ha rilevato che “negli anni in cui ‘infuriava’ la reiterazione patologica dei decreti-legge, il Presidente della Repubblica (in sede preventiva) e la Corte costituzionale (in sede successiva) sono stati spesso indicati come i principali responsabili di una intollerabile ‘acquiescenza’ rispetto al fenomeno ‘eversivo’ della decretazione d’urgenza”.

semplicemente una “casuale occasione”<sup>338</sup> per rilevare la violazione dell’art. 81 Cost.

Un’ultima considerazione afferisce al contesto politico-istituzionale in cui sono maturati i rinvii in esame e che verrà ripreso in conclusione di paragrafo: è comunque opportuno sin da subito rilevare che i rinvii delle leggi di conversione hanno palesato le avvisaglie di uno scontro tra il Presidente della Repubblica da una parte e Parlamento e Governo dall’altra che, ancora in questa fase del settennato, non si era manifestato in tutta la sua evidenza.

### **2.3.2. Il rinvio ed i motivi “ordinamentali”**

Se, come si è visto, i rinvii delle leggi di conversione sono stati motivati dalla violazione dell’art. 81 Cost., nella seconda parte della Presidenza, accanto al tradizionale profilo della copertura finanziaria<sup>339</sup>, Cossiga ha richiamato nel messaggio profili attinenti alla “*coerenza e correttezza costituzionale*”, alla “*congruità costituzionale*”, alla “*coerenza dell’ordinamento giuridico*” (oltre a vari incisi sulla “*rinazionalizzazione della società italiana*” o “*sulla cultura della paura e della resa*”). I rinvii in esame tradiscono un utilizzo inedito del potere sospensivo, “*per non dire un crescente coinvolgimento nella polemica politica interna*”<sup>340</sup>.

Il “secondo periodo” della Presidenza Cossiga viene inaugurato con un messaggio<sup>341</sup> in cui il Capo dello Stato ha indicato con chiarezza il suo atteggiamento futuro in merito alla promulgazione delle leggi, procedendo a ricostruire significato e ruolo del rinvio. Il Presidente ha sottolineato come lo

---

<sup>338</sup> L’espressione è di Simone Calzolaio, cit., p. 372.

<sup>339</sup> Delle quindici leggi rinviate nel “secondo periodo” solamente tre sono motivate dalla mancanza di copertura finanziaria e, comunque, la violazione dell’articolo 81 non costituisce mai la ragione esclusiva del rinvio.

<sup>340</sup> Mario Fiorillo, cit., p. 167.

<sup>341</sup> Ci si riferisce al messaggio trasmesso alle Camere il 15 agosto 1990, avente ad oggetto la legge istitutiva del servizio nazionale della Protezione Civile.

strumento del rinvio debba, senz'altro, essere esercitato con prudenza, ma *“con la decisione dovuta alla rilevanza degli interessi istituzionali la cui tutela è compito proprio del Capo dello Stato”* e che il rinvio non possa essere limitato ai soli casi di pura illegittimità costituzionale, ma i motivi che lo giustificano debbono muoversi *“in un'area che comprende la tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, ma anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico e cioè, almeno in parte in quella sfera, che fu autorevolmente definita di “merito costituzionale” ed in ordine al quale è indubitabile la legittimazione politico-istituzionale del Presidente della Repubblica ad avvalersi del potere di rinvio al fine del riesame da parte del Parlamento”*.

Un carattere che sembra emergere dall'esame della prassi è quello della *“flessibilità”*<sup>342</sup> dello strumento del rinvio, che è stato impiegato da Cossiga in alcuni casi per rilevare una specifica eccezione di incostituzionalità (soffermandosi, il messaggio, con puntigliosità su aspetti che potrebbero apparire di rilievo minore), in altri per sindacare l'opportunità del provvedimento, in altri ancora per contestare le scelte fondamentali operate dal Parlamento, esprimendo l'esigenza di più complete o più estese riforme.<sup>343</sup>

In alcuni casi, nei messaggi di rinvio vengono indicate con precisione le singole disposizioni impugnate, i parametri costituzionali violati e, spesso, anche la

---

<sup>342</sup> Roberto Romboli, cit., p. 297.

<sup>343</sup> In almeno un caso, il messaggio ha accompagnato i rilievi con vere e proprie dichiarazioni di contenuto politico sull'oggetto della disciplina, in esplicita polemica con le scelte del Parlamento (cfr. il messaggio di rinvio della legge contenente nuove norme in materia di obiezione di coscienza inviato il 1° febbraio 1991).



posizione in merito della giurisprudenza costituzionale<sup>344</sup>. Altre volte, invece, il Presidente ha lamentato una difettosa tecnica legislativa, denunciando una mancanza di coordinamento con la legislazione vigente in materia o addirittura con altri progetti di legge in discussione<sup>345</sup>, fornendo specifici suggerimenti al Parlamento per migliorare il contenuto della legge o facendo valere ragioni di inopportunità costituzionale accanto a quelle di legittimità costituzionale<sup>346</sup>. Infine, in altri casi, il rinvio è motivato da ragioni di puro merito, come l'opportunità di inserire la modifica contenuta nella legge in un più ampio progetto di riforma delle istituzioni<sup>347</sup> oppure di non arrecare disorientamento tra gli elettori<sup>348</sup>.

In questo “nuovo corso” nell'esercizio dei poteri presidenziali, il rinvio per motivi di merito ha rappresentato l'elemento più significativo degli ultimi due anni del suo mandato<sup>349</sup>, nei quali ha dato avvio ad una serie di richieste di riesame che hanno riguardato le scelte delle Camere, che sono state costrette a tornare su decisioni appena raggiunte, anche con estrema difficoltà.

---

<sup>344</sup> Come nel caso del messaggio inviato il 29 agosto 1991 in ordine alla legge istitutiva dei giudici di pace ed il messaggio trasmesso il 28 febbraio 1992, dove, a proposito della legge sulla progressione in carriera di alcuni magistrati, si rileva, sulla base di una consolidata giurisprudenza costituzionale, la violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Secondo Roberto Romboli, cit., pp. 291-292, sotto la Presidenza Cossiga *“il rinvio viene motivato quasi come si trattasse di un'ordinanza di rimessione con cui i giudici sollevano specifiche questioni di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale”*.

<sup>345</sup> E' il caso del messaggio trasmesso alle Camere il 31 ottobre 1991, avente ad oggetto la legge di conversione di un decreto legge sui criteri di applicazione dell'Iva e delle imposte sui redditi.

<sup>346</sup> Si ricorda il messaggio trasmesso il 1° agosto 1990 in ordine alla legge recante modifiche all'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore, dove si rileva un mancato coordinamento con le altre disposizioni vigenti in materia e con quelle processuali.

<sup>347</sup> Così, attraverso il messaggio trasmesso alle Camere il 9 agosto 1991 relativamente alla legge che introduceva una modifica alla legge elettorale del Senato, il Presidente osservava come *“un intervento sui meccanismi elettorali andrebbe, più opportunamente, correlato alla riforma del bicameralismo, tuttora in discussione presso il Parlamento”*.

<sup>348</sup> Nel messaggio trasmesso il 28 gennaio 1992, relativo alla legge concernente la riproduzione a colori del contrassegno di lista sulle schede di votazione, il Presidente rilevava come *“i motivi di confusione sarebbero potuti aumentare”*, tale per cui *“parrebbe preferibile operare in modo tale che gli elettori possano sperimentare progressivamente le varie innovazioni”*. Si allegarono addirittura al messaggio di rinvio prove di riproduzione a colori dei simboli di alcuni partiti politici.

<sup>349</sup> Prima della Presidenza Cossiga, sono state assai rare le eccezioni presidenziali sul merito della legge. Dopo il noto messaggio (21 novembre 1953) con il quale Einaudi ha impugnato la legge sui diritti casuali, Pertini ha motivato, sotto il profilo del merito, il rinvio della legge sulla concessione di un contributo a favore della società Dante Alighieri (20 aprile 1983). Ugualmente, ma solo in via subordinata, motivazioni di merito hanno caratterizzato il messaggio del Presidente Leone sulla composizione ed elezione del Consiglio superiore della Magistratura (30 ottobre 1975).

Un breve richiamo ad alcuni *cases* consentirà di meglio chiarire in quale misura le richieste di riesame per motivi di merito abbiano comportati un esercizio così incisivo della funzione di controllo sulle leggi, tale da determinare un'espansione del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema istituzionale.

Nell'agosto del 1990, in un lungo ed articolato messaggio, il Presidente Cossiga ha rinviato al Parlamento la legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile<sup>350</sup> che prevedeva una nuova disciplina in materia di gestione dell'emergenza in caso di calamità.<sup>351</sup> Pur richiamando l'importanza e l'urgenza di *“una adeguata e moderna disciplina”* in un settore così importante della vita della comunità e quindi la necessaria prudenza che deve caratterizzare la sua richiesta anche alla luce degli interessi di natura politico-sociale cui il Parlamento ha voluto provvedere con l'approvazione della legge, Cossiga ha sottolineato la *“piena consapevolezza dei delicati doveri”* che gli derivano *“dalla funzione attribuita al Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato, di garanzia politico-istituzionale della Costituzione e quindi anche dell'ordinato funzionamento delle istituzioni dello Stato e della coerenza dell'ordinamento giuridico”* ed il fatto che il potere-dovere previsto dall'articolo 74 è manifestazione e strumento di questa funzione di garanzia.

Il Presidente, prima di indicare i motivi della richiesta di riesame, ha ricordato come il rinvio non possa essere limitato ai soli casi di pura illegittimità costituzionale, anche perché, rispetto a questi, l'ordinamento prevede il sindacato successivo sulle leggi, che spetta alla Corte costituzionale.

---

<sup>350</sup> Cfr. i quotidiani del 2 febbraio 1992, in particolare Francesca La Licata, *“Cossiga boccia gli obiettori”*, in *Corriere della sera* e Orazio La Rocca, *“Picconata all'obiezione di coscienza”*, in *La Repubblica*.

<sup>351</sup> Roberto Romboli, cit., pp. 295-296, considera *“improprio”*, in questo caso, l'uso dello strumento del rinvio, sia per il fatto che la legge era stata approvata a larghissima maggioranza da parte del Parlamento, sia per il fatto che questo aveva già preso espressamente in esame, discusso e votato quegli stessi punti che il Presidente andava nuovamente a sottoporli.

Secondo Cossiga i motivi che giustificano l'esercizio del potere di rinvio si muovono in un'area che comprende, oltre che la tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali, quali quelli che rientrano "*nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico, in quella sfera che fu autorevolmente definita di "merito costituzionale"*".

L'importanza della prima parte del messaggio risiede nel "valore universale" del pensiero di Cossiga sull'estensione del potere di rinvio, che andrà a giustificare anche i successivi rinvii per motivi "ordinamentali".

Coerentemente con la premessa, ha individuato quale prima ragione di richiesta di riesame le attribuzioni di competenza di grande rilevanza politica, istituzionale e giuridica al Ministro per il coordinamento della protezione civile, un Ministro senza portafoglio e, quindi, non titolare di funzioni proprie ma solo di attribuzioni ad esso delegate dal Presidente del Consiglio. Cossiga riteneva possibile l'attribuzione a tale Ministero, come è infatti avvenuto nel corso della stessa legislatura, di specifiche competenze, in occasioni di specifiche calamità, ma non di competenze in via permanente come quelle assegnate dalla legge in esame.<sup>352</sup>

La configurazione del Ministero, quindi, secondo quanto riportato nel messaggio di rinvio, non solo non appariva *congrua* con la legislazione organica vigente, ma per le incertezze che generava sul piano della responsabilità politica e della titolarità di funzioni di governo "*deve senz'altro dirsi*

---

<sup>352</sup> Nel messaggio di rinvio, tra l'altro, il Presidente Cossiga ha sottolineato come l'attribuzione di competenze al Ministro per il coordinamento della protezione civile violasse la legge n. 400/1988 che prevede che una serie di competenze, come il coordinamento delle regioni, sia riservata in via esclusiva al Consiglio dei Ministri.

*costituzionalmente inopportuna*".<sup>353</sup> Inoltre il Presidente rilevava l'inopportunità di disciplinare strutture organizzative, quali il Dipartimento della protezione civile, destinate invece ad essere regolate con meri atti interni. Analoghe perplessità venivano poi avanzate, sotto altro profilo, in relazione alla disciplina degli stati di emergenza<sup>354</sup>, che escludeva dalla relativa procedura organi di sicura garanzia, quali il Capo dello Stato ed il Presidente del Consiglio, affidando ogni competenza ad un Ministro (quello della protezione civile) di *"incerta configurazione costituzionale"*.<sup>355</sup>

Ciò che auspicava Cossiga era che, durante la fase del riesame, venisse disposta una disciplina della materia della protezione civile *"chiara, facilmente interpretabile ed applicabile"*.

In questo caso è evidente come l'intervento del Presidente abbia inciso su di una scelta delle Camere ed il parametro per commisurarne la legittimità sia affidato unicamente all'apprezzamento seppur prudente, ma comunque soggettivo, del Capo dello Stato; quest'ultimo, secondo quanto traspare dal messaggio di rinvio ha il potere-dovere di rallentare l'attività delle Camere contestando il merito delle scelte ed in questo è guidato dal difficile bilanciamento tra un interesse di natura istituzionale (attribuito al Presidente) ed un interesse di natura politico-sociale (cui ha provveduto il Parlamento con l'approvazione della legge). In questo caso è evidente che i rilievi contenuti nel

---

<sup>353</sup> Cossiga ha sottolineato come *"il Parlamento può ben istituire un nuovo Ministero, ma se intende far ciò è opportuno che espressamente lo statuisca: le implicazioni costituzionali della istituzione di un Ministero sono infatti troppo gravi e rilevanti – ai fini del funzionamento del sistema parlamentare e dei controlli sul Governo – per lasciare tutto a norme ambigue e quindi di incerta interpretazione"*.

<sup>354</sup> La dubbio *"correttezza costituzionale"* riguarda, quindi, come è stato sottolineato nel messaggio di rinvio, istituti assai significativi per le libertà dei cittadini, quale la dichiarazione e la gestione degli stati di emergenza.

<sup>355</sup> *"A questo proposito – sottolineava Cossiga – gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della garanzia, la dichiarazione e la gestione degli stati di emergenza – specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame – siano procedure da cui non si possano escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli stati di emergenza"*. Nel caso in cui, concludeva Cossiga *"la legge conferisce questo potere ad un Ministro di incerta configurazione costituzionale, più che di opportunità costituzionale, anche se di grado relevantissimo, si può parlare di assai probabile sostanziale illegittimità costituzionale"*.

messaggio siano indici di una volontà politica diversa da quella espressa dal Parlamento e diretta a limitare la portata innovativa della riforma.

Nel caso appena richiamato, è stato esercitato un rinvio per motivi di merito e di opportunità politica, tant'è che nel messaggio non è stata richiamata alcuna disposizione costituzionale: il Presidente si è limitato ad indicare un'opzione di politica legislativa che è stata accolta dalle Camere nel seguito del riesame parlamentare. Il Parlamento ha infatti riapprovato la legge istitutiva del Servizio nazionale della Protezione civile: nel corso del riesame, sono stati tenuti in considerazione molti dei rilievi mossi dal Presidente, tra l'altro salutati con un certo favore dall'opinione pubblica.<sup>356</sup>

Un altro esempio di legge rinviata per motivi ordinamentali è stata la legge recante disposizioni sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore. Nel messaggio che ha accompagnato il rinvio, il Presidente ha giustificato la sua richiesta di riesame sotto il profilo della “*coerenza dell'ordinamento giuridico*”, in quanto ha ritenuto le disposizioni previste (nella fattispecie si veniva a determinare la cessazione di ogni vincolo tra residenza ed iscrizione all'albo) “*non coordinate con quelle dell'ordinamento della professione di avvocato e procuratore e con quelle processuali*” specie riguardo alla notifica agli atti. Secondo Cossiga la recisione di ogni relazione tra albo professionale di iscrizione e luogo di residenza poteva far diventare particolarmente difficoltosa la notifica degli atti al procuratore, contribuendo a provocare ulteriori ritardi negli adempimenti processuali, soprattutto in un momento in cui “*non si può non avere una preoccupazione per la situazione di*

---

<sup>356</sup> Cfr. Paolo Barile, *Ma ben venga quel veto se sbaglia il Parlamento*, in *La Repubblica*, 18 agosto 1990.

*crisi presente nel processo civile e di difficile avvio nel nuovo processo penale*".<sup>357</sup>

Ci si potrebbe domandare la ragione per cui il Parlamento di fronte a richieste di riesame prive di riferimenti a norme costituzionali, abbia provveduto alla riapprovazione delle leggi rinviate, adeguandosi ai richiami presidenziali che prospettavano scelte di politica legislativa diverse rispetto a quelle individuate dalle Camere. La ragione sembrerebbe rinvenirsi nei caratteri del sistema politico-partitico: per una classe politica debole, contrassegnata da profonde divisioni e in un generale contesto di debolezza dei governi di coalizione che si alternavano con frequenza, le indicazioni presidenziali hanno rappresentato, in mancanza di un chiaro indirizzo in Parlamento, una "guida" da seguire. Inoltre, in questa prima fase, i partiti, in difficoltà di fronte ad un'inedita posizione presidenziale, avvertendo il timore di dover "scontare" le conseguenze negative in termini di consenso derivanti dalla "delegittimazione" subita ad opera del Presidente, hanno preferito conformarsi ai rilievi del Capo dello Stato.

Si potrebbe ritenere che proprio l'adeguamento delle Camere alle indicazioni presidenziali ha contribuito ad un incremento dei rinvii motivati da ragioni di merito: dopo il messaggio sulla protezione civile, nel solo anno 1991, Cossiga ha rinviato sei leggi. Come anticipato in premessa, questo corso del potere di rinvio, va contestualizzato in un diverso ruolo che la Presidenza stava assumendo negli ultimi due anni di mandato: non possono comprendersi i successivi messaggi di rinvio, se non si ricordano i sei messaggi liberi inviati

---

<sup>357</sup> "Il difetto di adeguato collegamento...deriva dall'avvenuta recisione di ogni relazione tra l'albo professionale di iscrizione e luogo di residenza del professionista". Recisione, proseguiva il Presidente, che può far diventare "particolarmente difficoltosa la notifica degli atti al procuratore...rendendo, in ipotesi, addirittura necessaria una ricerca anagrafica".

da Cossiga alle Camere, sempre in quell'anno. Quest' "alluvione"<sup>358</sup> di messaggi era evidentemente sintomo di un rapporto problematico tra Capo dello Stato e Parlamento: non è un caso che sul finire del 1991 è stata presentata la richiesta di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica.

Non è possibile in questa sede analizzare le ragioni della crisi del sistema politico dei primi anni Novanta, cui si è operato un accenno in conclusione del secondo capitolo: ciò che importa rilevare è come il multipartitismo estremo e la difficoltà di procedere ad una riforma organica degli assetti istituzionali ha comportato una espansione del ruolo e delle funzioni del Capo dello Stato.

Il Presidente Cossiga si è presentato come unico centro di potere di fronte alle frammentazioni e divisioni dei partiti politici e ha posto le basi per una nuova figura presidenziale che si è rapportata in chiave oppositiva piuttosto che collaborativa rispetto al Parlamento. Mentre, con riferimento ai primi rinvii in cui il Capo dello Stato ha proposto opzioni legislative in alternativa a quelle del Parlamento, quest'ultimo ha seguito la guida presidenziale, nel momento in cui il Presidente ha "forzato il limite", sostituendosi nelle scelte politiche alle Camere e delegittimandone l'operato, si è avvertita una posizione meno arrendevole dell'organo "espropriato" dei poteri previsti dalla Costituzione: è così che possono essere spiegate le leggi riapprovate dal Parlamento a seguito del rinvio senza recepire i rilievi presidenziali<sup>359</sup> o l'autoconvocazione delle Camere sciolte per approvare leggi rinviata.

Chiariti il contesto politico di riferimento e la nuova figura presidenziale che Cossiga stava disegnando, possono essere comprese le perplessità che hanno

---

<sup>358</sup> L'espressione, molto emblematica, è utilizzata da Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 480.

<sup>359</sup> Un esempio è dato dalla legge contenente norme sul riordino del settore farmaceutico il cui rinvio presidenziale del 16 luglio 1991 si è fondato sul principio di ragionevolezza: le Camere hanno riapprovato la legge, confermando il proprio orientamento.

accompagnato i messaggi con i quali il Capo dello Stato ha misurato l'opportunità di una scelta legislativa non in riferimento a normative già in vigore (come nei casi sopra ricordati), ma in relazione a discipline del tutto eventuali e future.

E' il caso, ad esempio, del messaggio che risale all'agosto del 1991, con il quale Cossiga ha rinviato la legge di modifica della disciplina normativa sulla elezione del Senato della Repubblica<sup>360</sup>. La legge uniformava i criteri relativi al computo dei voti a quelli vigenti per il sistema elettorale dei Consigli provinciali, attribuendo rilevanza alle schede bianche e nulle solo dal punto di vista del risultato complessivo ma eliminandole dal computo sia ai fini della determinazione del minimo dei voti che della cifra individuale necessaria per l'elezione del candidato. Nel messaggio, con varie argomentazioni, è stata confutata la scelta operata dal Parlamento, anche in considerazione della necessaria subordinazione della medesima a future riforme del sistema bicamerale (in quel momento in discussione in Parlamento): *“un intervento sui meccanismi elettorali andrebbe, più opportunamente, correlato alla riforma del bicameralismo”* in modo da garantire *“la funzionalità e la congruità del sistema elettorale”*. Il Presidente ha inoltre ritenuto che, contrariamente a quanto sostenuto dal Parlamento, non fosse opportuna la scelta di togliere rilevanza alle schede bianche, in quanto rappresentano, comunque, una espressione di volontà dell'elettore. In questo caso, il rinvio presidenziale, basato su interpretazioni *“meramente soggettive e discrezionali”*<sup>361</sup>, non ha sortito gli effetti sperati: la legge è stata infatti riapprovata nella medesima formulazione, senza che venissero quindi recepiti i rilievi presidenziali.

---

<sup>360</sup> Si tratta di una legge che andava a modificare la legge n. 29/1948 sulla elezione del Senato della Repubblica, rinviata dal Presidente Cossiga il 19 agosto 1991.

<sup>361</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 237.



Molti dubbi ed incertezze<sup>362</sup> hanno poi suscitato gli interventi con i quali i criteri di “*coerenza e correttezza costituzionale*” e “*congruità istituzionale*” sono stati correlati a giudizi sin troppo discrezionali, in quanto non assistiti da parametri sufficientemente oggettivi e che quindi con più difficoltà giustificano un così penetrante intervento del Capo dello Stato nella sfera riservata al legislatore. Si può considerare, ad esempio, il messaggio con cui, nell’agosto del 1991, Cossiga ha rinviato alle Camere la legge istitutiva del giudice di pace. Con esso, il Presidente, pur consapevole dell’importanza che ricopriva la legge in esame per il settore della giustizia e del carattere di estrema urgenza della soluzione adottata per ridurre la durata dei procedimenti, ha formulato rilievi sia per quanto concerne aspetti di dubbia legittimità costituzionale (mancanza di copertura finanziaria e vizi relativi agli articoli 77 e 128 della Costituzione) sia in relazione a norme di “*carente congruità istituzionale*”, non ritenute sufficientemente in grado di soddisfare esigenze legate ad una razionale ed organica riforma dell’ordinamento giudiziario. Secondo il Capo dello Stato, la legge in esame mirava ad istituire un nuovo organo con ampia giurisdizione sia civile che penale, che si sarebbe venuto ad inserire in un ordinamento giudiziario del quale non si era ancora avuta alcun tipo di riforma organica, andando, in questo modo, ad aggravare le carenze di tale ordinamento.

Il Presidente ha anche contestato i requisiti richiesti per l’istituzione del giudice di pace, obiettando che la richiesta di titoli di studio troppo specifici (la legge richiedeva il conseguimento della laurea in giurisprudenza) contrastasse con la natura del nuovo giudice “*che dovrebbe rispondere a criteri di speditezza*”

---

<sup>362</sup>

*Ibidem*, p. 238.

*e praticità e quindi non formalistici*”, trattando di questioni di minor rilievo<sup>363</sup>.

Il Presidente ha poi aggiunto come non fosse opportuno che, in relazione a particolari esperienze professionali, fosse escluso il pregresso esercizio delle funzioni di ufficiale dell’arma dei carabinieri e della guardia di finanza, considerato, invece, a giudizio del Capo dello Stato, qualificante per l’adempimento delle competenze assegnate al nuovo organo<sup>364</sup>.

Se è vero che, in questa ipotesi, i rilievi del Capo dello Stato si sono incentrati soprattutto su vizi di legittimità relativi agli articoli 81 e 128 della Costituzione<sup>365</sup>, è altrettanto vero che il Presidente, contestando i requisiti richiesti e considerandoli inopportuni, è entrato nel merito di una scelta di competenza esclusiva del legislatore.

Come è stato rilevato, il modo con cui, in questa fase, Cossiga ha inteso ed utilizzato il potere di rinvio ne ha fatto uno dei soggetti politici che quotidianamente dialogano e si scontrano sui provvedimenti legislativi.<sup>366</sup>

A seguito del riesame, la legge è stata modificata solo in parte: è stata infatti confermata la disposizione che prevede, tra i requisiti per la nomina a giudice di pace, il possesso della laurea in giurisprudenza. Per quanto riguarda, quindi, le motivazioni di merito esplicitate nel messaggio di rinvio, esse, seppur oggetto di discussione in Aula, non sono state fatte proprie dalle Camere. E’ stata invece accolta la doglianza del Presidente in relazione alla disposizione lesiva dell’autonomia dei Comuni (quindi per motivi di legittimità costituzionale) in

---

<sup>363</sup> Il Presidente Cossiga, a tale riguardo, ha ricordato come, per i giudici popolari di assise, che sono componenti di un organo di rilevante competenza penale, è richiesto al massimo il diploma di scuola media di secondo grado.

<sup>364</sup> “Al riguardo può apparire singolare che, mentre tra i titoli di preferenza per la nomina a giudice di pace figura il pregresso esercizio di funzioni direttive e dirigenziali, tra le quali rientrano certamente quelle di funzionari della Polizia di Stato, non sia invece previsto esplicitamente il pregresso esercizio delle funzioni di ufficiale nell’Arma dei Carabinieri e nella Guardia di Finanza”.

<sup>365</sup> La legge in esame prevedeva infatti l’obbligo per i Comuni di confermare in servizio i messi di conciliazione non dipendenti comunali in servizio alla data del 1° ottobre 1990, in questo modo ledendo l’autonomia attribuita ai Comuni dalla Costituzione.

<sup>366</sup> Cfr. Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 482.

merito alle funzioni di ausiliario del giudice di pace: tale previsione non compare più nel testo riapprovato. La ragione per cui, anche se parzialmente, il Parlamento ha preferito non ribadire la propria volontà ed adeguarsi alle indicazioni presidenziali può essere vista anche alla luce dell'opportunità politica di non andare contro il Capo dello Stato che, comunque, godeva di un certo consenso popolare, soprattutto considerato l'approssimarsi delle elezioni.

Infine, sempre per quanto riguarda il profilo di merito, non può non farsi cenno al lungo ed articolato messaggio, con il quale il Presidente Cossiga ha rinviato, nel febbraio del 1992, la legge in materia di obiezione di coscienza, la cui analisi verrà ripresa, sotto un diverso profilo - quello concernente il rinvio di una legge a Camere sciolte - nel successivo paragrafo. In questo caso Cossiga, *“argomentando dialetticamente tra parametri di stretta legittimità e di vero e proprio merito costituzionale”*<sup>367</sup>, ha posto una serie di rilievi che toccavano i punti centrali e qualificanti della disciplina<sup>368</sup>. Il Capo dello Stato ha aperto il suo messaggio, sottolineando l'opportunità di un riesame ed aggiornamento dell'intera materia, dopo che la Corte costituzionale<sup>369</sup>, con numerose sentenze, aveva inciso sulla disciplina e dopo che la questione dell'obiezione di coscienza era stato oggetto di importanti prese di posizione da parte di organismi internazionali: soprattutto il Parlamento Europeo aveva, infatti, raccomandato che l'esercizio del servizio sostitutivo non fosse

---

<sup>367</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 241.

<sup>368</sup> I contenuti di questo messaggio di rinvio testimoniano un accentuato coinvolgimento del Presidente nella dialettica politica: ai rilievi puntuali su alcuni aspetti della legge, Cossiga ha fatto seguire una critica a quella che chiama la *“cultura della paura e della resa”* e l'invocazione di una *“rinazionalizzazione della società italiana”* collegata a *“un nuovo patto popolare per la rifondazione della Repubblica”*. In una lunga intervista Cossiga ha meglio spiegato la sua posizione sull'obiezione di coscienza ed ha articolato le ragioni che lo hanno indotto a chiedere un riesame alle Camere, cfr. Paolo Liguori, *Perché non posso non dirmi dicci* in *Il Sabato*, 15 febbraio 1992.

<sup>369</sup> Secondo Guido Pietrosanti, *Infondato il rinvio di Cossiga*, in *Italia Oggi*, 4 febbraio 1992, il messaggio di Cossiga fa riferimento a *“sentenze fantasma”* in quanto mai esistite. Leopoldo Elia, già Presidente della Consulta e Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, ha confermato le perplessità dell'opinione pubblica in merito al messaggio di rinvio: *“La Commissione ha dato il nulla osta al testo pienamente confortata dalle ultime due sentenze della Corte costituzionale in materia, imperniate sul pieno riconoscimento dell'obiezione in quanto espressione della libertà di coscienza”*.

disciplinato come sanzionatorio di scelte individuali. Il Capo dello Stato si è richiamato poi, espressamente, ad indirizzi da tempo pronunciati dalla Corte e, in particolare, ad una allora recente pronuncia che riconosceva come la possibilità per l'individuo di porre in essere scelte frutto dei suoi più profondi convincimenti costituisse un valore costituzionale così elevato da giustificare pienamente la previsione di esenzioni all'assolvimento del servizio militare.

Dopo questa premessa di ordine generale, il Presidente ha messo in discussione la legittimità e la congruità costituzionale delle scelte operate dal legislatore, non ritenendole sufficientemente in grado di soddisfare il bilanciamento di opposti interessi, quali, da una parte, la tutela dei *“diritti della coscienza”* e, dall'altra, *“il dovere di solidarietà connesso all'obbligo del servizio militare per la difesa della Patria”*. In particolare, il Capo dello Stato ha sottolineato l'irragionevolezza di una scelta che garantisce *“eccesso di tutela”* alla posizione soggettiva dell'obiettore, in primo luogo contestando le modalità di accertamento dell'esistenza dei motivi di coscienza, ritenute ingiustificatamente ridotte all'accertamento della *“mera esistenza di cause ostative”*.<sup>370</sup> Se da una parte la legge in esame intende tutelare un alto valore costituzionale come il diritto alla coscienza, dall'altra parte ciò contrasta con un valore costituzionale altrettanto rilevante e degno di tutela, che, per essere derogato, abbisogna non di un mero pretesto ma di un radicato convincimento che deve essere accertato attraverso un organo a ciò deputato.

---

<sup>370</sup> “Sono pienamente consapevole del fatto che la vigente normativa sulla commissione amministrativa, cui è attualmente demandato il compito di fornire i pareri sulle domande dei giovani obiettori, possa ben essere apparsa insoddisfacente al Parlamento non solo e non tanto a seguito delle interpretazioni giurisprudenziali, quanto piuttosto per l'ambiguità delle espressioni usate per definire i compiti della commissione. Ma se la regolamentazione vigente - proseguiva il Capo dello Stato - è insoddisfacente, non può soltanto per questo abolirsi ogni forma di accertamento sulla reale esistenza dei motivi di coscienza e dei radicali convincimenti addotti dall'interessato a sostegno della sua domanda”.

A questa prima valutazione generale, il Presidente ha fatto seguire due diversi ordini di motivi, uno relativo alla legittimità costituzionale, l'altro relativo al merito. In primo luogo ha sottolineato come la legge approvata in Parlamento non abbia mostrato di dare alcun seguito, né al dispositivo della sentenza della Corte costituzionale, né all'appello contenuto nella motivazione della stessa sentenza: stando infatti al resoconto del dibattito tenutosi al Senato, si è rinviato ad un successivo intervento *sine die* la razionalizzazione della materia, lasciando in questo modo insoluti problemi di costituzionalità.

Passando poi ad un esame più specifico della disciplina, il Presidente ne ha contestato, sotto il medesimo profilo dell'eccesso di tutela, la determinazione delle prestazioni sostitutive. Secondo il Presidente non appare opportuna la scelta delle Camere di escludere il servizio militare non armato, ritenuto, invece, a giudizio del Capo dello Stato, "*prioritario*"; egualmente ingiustificata appare la preclusione, in caso di guerra o di mobilitazione generale, di qualsiasi forma di utilizzo di obiettori<sup>371</sup>: secondo il Presidente, in casi eccezionali non è ammissibile alcun tipo di bilanciamento tra il valore costituzionale della libertà di coscienza e quello della difesa della Patria, che risulta essere "*assolutamente preminente*".

Il messaggio del Presidente si chiude con la richiesta di procedere, "*con una visione complessiva e unitaria*", a valutare e riordinare tutti gli aspetti "*che sono o possono essere coinvolti nella vasta problematica*", aspetti che il Presidente elenca in maniera puntale e che vanno a riguardare la quasi interezza del testo approvato dalle Camere.

In questo caso, sono state sollevate non poche obiezioni sul modo di esercizio del potere di rinvio, che risulta affidato a criteri di giudizio del tutto

---

<sup>371</sup> Nella fattispecie si prevedeva l'impiego degli obiettori solo nei servizi della Croce Rossa o della Protezione civile.

soggettivi e discrezionali, a maggior ragione in una materia delicata come quella in esame. Nel caso in esame, il Capo dello Stato, “dimenticando” la piena ed esclusiva titolarità in capo alle Camere della funzione legislativa, ha sovrapposto a “*presunti indirizzi costituzionali, veri e propri indirizzi presidenziali*”<sup>372</sup>, frutto di un’interpretazione, appunto presidenziale, della giurisprudenza costituzionale sul punto. In questa circostanza, lo scioglimento delle Camere, come era prevedibile, non ha consentito l’approvazione della legge rinviata: la delicatezza di una legge in materia di diritti personali, su cui, con difficoltà si era raggiunto un compromesso politico in Parlamento, è stata approvata soltanto nel 1998.

### **2.3.3. Il conflitto con il Parlamento: i rinvii a Camere sciolte**

Il dettato costituzionale, nel disciplinare le relazioni funzionali tra Presidente della Repubblica e Parlamento, ha preso in considerazione solo gli ultimi sei mesi di mandato presidenziale come situazione preclusiva per l’esercizio del potere di scioglimento delle Camere. Non ha, invece, posto limiti all’esercizio degli altri poteri presidenziali: per questa ragione si ritiene possibile che il Capo dello Stato, anche a seguito dello scioglimento delle Camere, possa rinviare una legge<sup>373</sup>.

Si tratta di un’ipotesi che, prospettata inizialmente solo a livello teorico dalla dottrina, ha trovato un concreto riscontro nella prassi in occasione del rinvio effettuato dal Presidente Cossiga in coincidenza con lo scioglimento

---

<sup>372</sup> M. Cristina Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 242.

<sup>373</sup> Bisogna anche considerare un dato tecnico: a ridosso della fine della legislatura sono molto numerose le leggi approvate dal Parlamento (ad esempio negli ultimi giorni della decima legislatura, dal 7 gennaio al 2 febbraio 1992, giorno in cui le Camere sono state sciolte, il Parlamento ha approvato 121 leggi). Un’analisi puntuale della problematica del rinvio delle leggi alle Camere prorogate è stata effettuata da Giovanni Ferrara, *Il rinvio delle leggi alle Camere prorogate*, Giuffrè, Milano, 1964 che ha sintetizzato la sua posizione, alla luce del rinvio della legge sull’obiezione di coscienza, in un articolo, *Il presidente fuori dalle regole*, apparso su *Il Manifesto*, 4 febbraio 1992.

anticipato delle Camere, e dei rinvii effettuati sempre dallo stesso Presidente a Camere già sciolte<sup>374</sup>.

In precedenza, la prassi dei Presidenti della Repubblica, nel periodo di *prorogatio* delle Camere, è stata quella di fare ricorso a missive e comunicazioni informali con il Governo e con i Presidenti di Camera e Senato anziché intervenire con il rinvio.

La dottrina è sostanzialmente concorde nel ritenere legittimo l'esercizio del potere di rinvio anche in regime di *prorogatio* del Parlamento in quanto, in assenza di espresse disposizioni costituzionali, il controllo presidenziale non può essere condizionato dall'incertezza che le Camere non abbiano il tempo necessario per riesaminare del provvedimento<sup>375</sup>: questa tesi è confermata anche dal fatto che la Costituzione non prevede alcun limite temporale entro il quale la legge rinviata debba essere riesaminata.

Meno univoche sono, invece, le interpretazioni riguardo alla legittimazione del Parlamento a provvedere al riesame della legge rinviata. E' evidente che il rinvio esercitato dal Presidente della Repubblica non può tradursi in un veto assoluto: deve essere quindi garantita la possibilità alle Camere di procedere al riesame della legge<sup>376</sup>. Ci si è posti<sup>377</sup> essenzialmente il

---

<sup>374</sup> In precedenza, sia il Presidente Segni che il Presidente Pertini hanno rinviato leggi a meno di un mese dallo scioglimento delle Camere: tutti i rinvii erano motivate da ragioni di copertura finanziaria in quanto, come noto, in prossimità della scadenza della legislatura, si moltiplicano le cosiddette "leggine" che concedono contributi, gravanti sul bilancio dello Stato, in favore di determinate categorie o gruppi di pressione. Cossiga ha rinviato la legge sull'obiezione di coscienza in sostanziale coincidenza con la fine anticipata della decima legislatura: tale provvedimento era stato approvato definitivamente dal Senato il 16 gennaio ed è stato rinviato il 1° febbraio, cioè il giorno prima dello scioglimento avvenuto il 2 febbraio 1992; il Presidente Cossiga ha inoltre rinviato quattro leggi a scioglimento già avvenuto. Si tratta della legge relativa alla cessazione dell'impiego dell'amianto (18 febbraio 1992), la legge di modifica della disciplina concernente la progressione in carriera di alcuni magistrati a seguito della soppressione della qualifica di aggiunto giudiziario (28 febbraio 1992), la legge in materia di assicurazione obbligatoria (29 febbraio 1992) e la legge sul recupero ambientale dello spazio naturale (29 febbraio 1992).

<sup>375</sup> *Contra* Antonio Ruggeri, op. cit., pp. 212-213 secondo il quale "nell'imminenza di uno scioglimento anticipato...lo stesso Presidente della Repubblica e non solo Camere e Governo, subiscono, in fatto se non pure in diritto, un affievolimento dei loro poteri".

<sup>376</sup> Giovanni Ferrara, cit., pp. 26 e 56, sottolinea come l'articolo 74 "è formulato in modo da far dedurre...che è consentito di non promulgare in quanto il Presidente richieda una nuova deliberazione delle Camere. Il collegamento tra l'esercizio del potere di rinvio e la potestà delle Camere di deliberare nuovamente sulla legge

problema di verificare se sussista o meno in capo alle Camere sciolte, in regime di *prorogatio*, il potere di deliberare nuovamente su una legge rinviata o se, invece, competenti a procedere al riesame siano le nuove Camere.<sup>378</sup>

La questione, come si riferiva poco sopra, si è posta con riferimento alla Presidenza Cossiga allorchè si è verificato il primo caso di rinvio di una legge a Camere sciolte: il Capo dello Stato ha rinviato con messaggio motivato alle Camere, in un brevissimo lasso di tempo, cinque leggi. La legge sull'obiezione di coscienza è stata rinviata alle Camere nell'imminenza del loro scioglimento annunciato, tant'è che Presidente del Consiglio in carica Andreotti aveva appena dichiarato l'esaurimento "*politico e legislativo*" della X legislatura<sup>379</sup>; gli altri quattro rinvii sono stati operati, invece, nei confronti di Camere sciolte e prorogate.

Particolare importanza ai fini della nostra analisi riveste il messaggio di rinvio della legge contenente norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto,

---

*rinviata è immediato*". Quindi, nel momento stesso in cui l'ordinamento consente che un organo diverso dal Parlamento intervenga nel processo legislativo, "*conferma e sancisce l'autonomia parlamentare nell'esercizio della funzione legislativa*": ogni atto di rinvio produce una situazione strumentale a favore del Parlamento, che si concreta nel potere di deliberare nuovamente sulla legge rinviata.

<sup>377</sup> Cfr. le osservazioni di Giovanni Motzo, *I poteri del Presidente della Repubblica. Il rinvio delle leggi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 3/1992, pp. 21 ss. Andrea Manzella, *Camere sciolte e rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, pp. 313 ss.

<sup>378</sup> Si potrebbe ritenere che, anche in regime di *prorogatio*, le Camere dispongono del pieno esercizio di riapprovare la legge rinviata, in quanto *ex* articolo 61 Cost. i loro poteri sono prorogati. L'effetto immediato dello scioglimento delle Camere è costituito, infatti, dall'affievolimento dei poteri costituzionalmente attribuiti e da una serie di limiti all'esercizio delle funzioni parlamentari: l'interruzione dei lavori "normali" determina però soltanto l'impossibilità di esercitare le funzioni direttamente connesse al perseguimento dell'indirizzo politico di maggioranza.

Diversamente, secondo alcuni Autori (cfr. Costantino Mortati, cit., p. 708) la competenza del riesame è propria delle nuove Camere, in quanto il riesame è un rilevante atto di indirizzo politico, non solo perché è un atto legislativo, ma anche in quanto mette in discussione le osservazioni formulate dal Capo dello Stato, per accoglierle o per respingerle; per un puntuale commento del rinvio operato da Cossiga a Camere sciolte, cfr. Andrea Manzella, *Tutti i poteri delle Camere sciolte*, in *La Repubblica*, 5 febbraio 1992 il quale ritiene che il potere di riesaminare una legge rinviata non rientra tra quelli che l'ordinamento costituzionale assegna alle Camere in regime di *prorogatio*. La Costituzione, infatti, detta norme precise che disciplinano l'ipotesi di emanazione dei decreti legge: secondo l'articolo 77, quando il Governo adotta provvedimenti provvisori con forza di legge, deve presentarli per la conversione il giorno stesso alle Camere che, "*anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni*". Non è prevista, invece, alcuna disposizione in merito all'eventuale riesame della legge rinviata.

<sup>379</sup> Secondo Lorenza Carlassare, *Decreto per l'obiezione di coscienza. Cossiga ha torto, Andreotti ragione*, in *L'Indipendente*, 15 febbraio 1992, "*certamente il Capo dello Stato poteva rinviare la legge, ma altrettanto certamente, la correttezza avrebbe richiesto un rinvio meno tardivo, non contestuale allo scioglimento delle Camere*". La legge sull'obiezione di coscienza era infatti stata inviata a Cossiga per la promulgazione il 16 gennaio.



inviato alle Camere il 18 febbraio 1992: in quella occasione il Presidente, ricordando il *“particolare regime costituzionale di gestione degli affari pubblici che si è instaurato con lo scioglimento delle Camere e la conseguente convocazione dei comizi elettorali”*, ha concluso il messaggio chiedendo al *“Parlamento che verrà eletto”* un nuovo esame delle disposizioni rinviate, sostenendo che le Camere sciolte non avrebbero potuto procedere al riesame della legge, senza provocare un conflitto di attribuzioni. Secondo Cossiga, le competenze delle Camere sciolte, ed in particolar modo di quelle sciolte anticipatamente per motivi politico-istituzionali, trovano un limite giuridico nel fatto di essere sciolte.<sup>380</sup>

Con questo rinvio, la “forzatura” operata dal Capo dello Stato non risiede tanto nella scelta di richiedere il riesame, che, come si è chiarito, rientra nella piena discrezionalità presidenziale, quanto nella precisazione che la Camere sciolte non avrebbero potuto procedere alla riapprovazione. La conflittualità tra Presidente e sistema partitico, in questo ultimo periodo del settennato, è palese: il Parlamento, nel mese di marzo, riapproverà all’unanimità la legge senza modificazioni e quindi senza aderire ad alcuno dei rilievi presidenziali.

Quello appena citato è l’unico, tra i provvedimenti rinviati dal Presidente Cossiga a Camere sciolte o nell’immediatezza dello scioglimento, ad essere riapprovato durante la *prorogatio* dalle Camere sciolte<sup>1</sup>.

Nei fatti, nei successivi rinvii, tra l’altro tutti motivati di ragioni di merito, le Camere, in contrasto con la posizione nettamente contraria espressa dal Capo dello Stato (che arrivò addirittura a minacciare di sollevare un conflitto di

---

<sup>380</sup> A differenza del messaggio di rinvio della legge sulla cessazione dell’impiego dell’amianto, il testo del messaggio di rinvio della legge sull’obiezione di coscienza non fa riferimento alla necessità che il riesame sia effettuato dalle nuove Camere. Però, come riporta la stampa del 14 e 15 febbraio 1992, Cossiga, in una lettera di dieci pagine inviata al Presidente del Consiglio Andreotti, ha confermato che *“non accetterà che sia questo Parlamento disciolto a riesaminare e rivotare la legge sull’obiezione di coscienza”*, cfr. Alberto Rapisarda, *Obiezione, scontro inevitabile*, in *La Stampa*, 15 febbraio 1992.

attribuzioni presso la Corte costituzionale)<sup>381</sup> hanno sostenuto<sup>382</sup> la propria legittimazione a riesaminare le leggi impugnate<sup>383</sup>, fino ad arrivare alla loro autoconvocazione (a seguito della ripetuta mancanza del numero legale e per evitare che nella nuova legislatura il provvedimento dovesse cominciare *l'iter ab initio*, erano state infatti raccolte le firme necessarie per far convocare la Camera, su iniziativa dei deputati, in via straordinaria, il 12 marzo 1992).<sup>384</sup>

In realtà, la decisione delle Camere di procedere al riesame si è rivelata ininfluyente per il mancato raggiungimento del numero delle presenze necessarie a proseguire i lavori.

---

<sup>381</sup> Cfr. i quotidiani del 15 febbraio 1992. E', però, assai indicativo il fatto che Cossiga si sia "*saggiamente inchinato davanti alla diversa determinazione al riguardo manifestata dalle Camere prorogate col fatto stesso di riprendere l'esame della legge rinviata, rinunciando così all'idea di esasperare il conflitto portandolo davanti alla Corte*", così Antonio Ruggeri, cit., p. 212, nt.48. Come lo stesso Cossiga ha sottolineato in una nota diffusa il 10 marzo, "*a seguito della decisione di riconvocare le Camere, il Capo dello Stato rinuncia a sollevare conflitto di attribuzioni per evitare un grave conflitto politico ed istituzionale nel momento delicato in cui si svolge l'elezione delle Camere*".

<sup>382</sup> La decisione di procedere al riesame della legge è stata presa dalla Conferenza dei Capigruppo, riunita il 18 febbraio 1992. Qualche giorno prima, il Presidente del Consiglio Andreotti aveva richiesto un parere *pro veritate* sull'argomento al costituzionalista Giuseppe Guarino che, pur esordendo dicendo che "*non esistono precedenti sicuri*" e che "*la dottrina manifesta incertezze*", ha affermato che "*l'unica limitazione espressa riguarda la capacità di eleggere il nuovo Capo dello Stato*". Quindi riesaminare una legge rinviata "*è nella piena facoltà delle Camere*". Se le Camere poi vogliano portare a termine questo compito, o preferiscano affidarlo al nuovo Parlamento, è invece oggetto di "*valutazione strettamente politica*".

<sup>383</sup> In un primo momento, in realtà, era prevalsa la proposta del Presidente del Consiglio Andreotti, secondo il quale lo strumento più idoneo per approvare la normativa sull'obiezione di coscienza in tempi brevi fosse un decreto legge che recepisce il contenuto della legge, tenendo conto dei rilievi formulati dal Capo dello Stato nel messaggio di rinvio. Tre partiti della maggioranza (Pds, Psi e Pli) e due al di fuori del Governo (Pri e Msi) si dichiararono contrari all'uso del decreto legge, sia perché "*a questo strumento si può ricorrere solo in caso di necessità e d'urgenza...sia perché la legge è stata da Cossiga rinviata alle Camere*" e si tratta, quindi, "*di una questione aperta fra Parlamento e Quirinale*". Tra l'altro, la legge sull'obiezione di coscienza non rientrava nel programma di governo, ed era una delle poche leggi di iniziativa parlamentare, cfr. Arturo Gismondi, *Il sistema politico è vecchio e genera conflitti di potere*, in *L'Indipendente*, 16 febbraio 1992. Anche la stampa non ha visto con favore l'utilizzo dello strumento del decreto legge, cfr. Romano Orrù, *L'obiezione di coscienza per decreto legge*, in *Italia Oggi*, 7 febbraio 1992 e Egidio Sterpa, *Questo non è un conflitto da risolvere per decreto*, in *il Giornale*, 13 febbraio 1992. Secondo Valerio Onida, *Ma ciascuno faccia la sua parte*, in *Il Sole 24 ore*, 19 febbraio 1992, con l'utilizzo del decreto legge si giungerebbe ad una situazione paradossale: "*il Parlamento, che non potrebbe riesaminare la legge in quanto prorogato, dovrebbe riesaminare il decreto dello stesso contenuto; la valutazione dei rilievi presidenziali, e dell'opportunità di accoglierli in tutto o in parte, non verrebbe effettuata dalle Camere, ma da un terzo, il Governo*".

<sup>384</sup> Contrari alla decisione delle Camere di procedere al riesame Psi, Pli, Pri e Msi. Invece, con una dichiarazione a *il Messaggero*, 23 febbraio 1992, il Presidente del Senato Spadolini ha sostenuto che "*il Parlamento, sebbene disciolto, conserva intera la sua legittimità e la funzione di garanzia e di controllo istituzionale che gli è propria e connaturale, anche sulla base del fondamentale principio della continuità degli organi costituzionali*". Identico concetto verrà espresso dal Presidente della Camera Nilde Iotti, in un lungo intervento, in apertura dei lavori alla Camera il 26 febbraio 1992: "*la nostra Costituzione non ammette che il paese sia privo, e neanche solo per un giorno, di un Parlamento dotato dei suoi poteri*". Non sono tollerate "*cesure o vuoti di potere. La continuità dei poteri delle Camere è una garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini, un presidio di democrazia*".

La prassi ha dunque confermato una tesi, già ampiamente apprezzata dalla dottrina<sup>385</sup>: se il messaggio di rinvio interviene dopo lo scioglimento delle Camere, esso ha per destinatari organi pienamente capaci di esercitare il potere di approvare nuovamente la legge.<sup>386</sup>

Ma, come la prassi ha dimostrato<sup>387</sup>, risulta molto difficile per le Camere sciolte, seppure appositamente riconvocate, procedere al riesame e riapprovare la legge. A questo proposito le Giunte per il Regolamento di Camera e Senato hanno avuto occasione l'11 marzo 1992 di esprimere il loro parere. Si è, infatti, ritenuto opportuno, in presenza della situazione determinata dal rinvio da parte del Capo dello Stato di *“alcuni provvedimenti legislativi nell'imminenza dello scioglimento delle Camere o anche successivamente e delle difficoltà incontrate in sede di riesame di alcuni di essi da parte delle Camere sciolte, di approfondire la questione della procedura di riesame di tali provvedimenti da parte delle nuove Camere”*.<sup>388</sup>

Il parere è risultato opportuno al fine di delineare un'ipotesi di interpretazione comune delle norme dei regolamenti di Camera e Senato, che *“seppure innovativa rispetto alla prassi finora seguita –prassi formatasi peraltro in assenza di rinvii presidenziali a Camere sciolte - appare coerente*

---

<sup>385</sup> Giovanni Ferrara, cit., pp. 137-138, secondo il quale *“la fase del procedimento di produzione legislativa che si instaura a seguito dell'emanazione del messaggio di rinvio di una legge è collegata necessariamente e direttamente al momento del procedimento in cui si è costituita la volontà legislativa”*; Aldo Bozzi, cit., pp. 768 ss., si chiede se sia necessario un nuovo atto di rinvio per investire del problema le nuove Camere. Conclude in modo negativo: per il principio della continuità della funzione legislativa le Camere non perdono il potere-dovere di procedere al riesame; Valerio Onida, *Ma le Camere sciolte hanno il potere di riapprovare le leggi*, in *Corriere della sera*, 7 febbraio 1992. *Contra* Paolo Armaroli, *Sì, il Quirinale ha ragione sui poteri delle due Camere*, in *Corriere della sera*, 5 febbraio 1992.

<sup>386</sup> Cfr. Lorenza Carlassare, *Decreto per l'obiezione di coscienza. Cossiga ha torto, Andreotti ragione*, cit., secondo la quale *“palese è l'alterazione profonda dell'equilibrio delle competenze e la grave lesione al principio democratico se non esistesse il modo per riportare il potere di decisione nella sua unica, legittima sede: il Parlamento”* e Leopoldo Elia, *Obiezione, questa legge per questo Parlamento. La Costituzione è chiara*, in *Avvenire*, 22 febbraio 1992, secondo il quale il Presidente della Repubblica *“può chiedere nuove deliberazioni soltanto a quelle Camere che ne hanno già adottato una precedente”*.

<sup>387</sup> Per quanto riguarda la legge sull'obiezione di coscienza, concluso l'esame in sede referente presso la Commissione Difesa il 26 febbraio 1992, l'esame in Assemblea non è stato concluso (l'ultima seduta risale al 5 marzo 1992).

<sup>388</sup> Cfr. il resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera di mercoledì 11 marzo 1992.

*con i principi costituzionali e regolamentari e idonea a garantire una tempestiva ripresa del riesame dei provvedimenti rinviati da parte delle nuove Camere”.*<sup>389</sup>

La Giunta per il Regolamento della Camera<sup>390</sup> ha ritenuto che, al fine di consentire la conservazione nella legislatura seguente dei provvedimenti legislativi rinviati dal Capo dello Stato e, considerato che si tratta di provvedimenti già approvati da entrambi i rami del Parlamento, a tali provvedimenti - per i quali le Camere sciolte, che pur ne hanno la facoltà e l'hanno esercitata, non abbiano proceduto ad una nuova deliberazione - sia applicabile, in via analogica, la disciplina prevista per i progetti di legge di iniziativa popolare dal quarto comma dell'articolo 107 del Regolamento della Camera. Ciò comporta che il provvedimento legislativo rinviato dal Capo dello Stato, qualora nella precedente legislatura abbia iniziato il proprio *iter* alla Camera, non dovrà essere ripresentato, ma solo nuovamente assegnato, in sede referente, alle Commissioni competenti per materia, anche nel caso in cui il precedente procedimento si era svolto in Commissione deliberante.

Inoltre, al provvedimento rinviato si applicheranno i primi due commi dell'articolo 107 R.C., nella parte in cui prevedono l'assegnazione alla Commissione di un termine di quindici giorni per riferire e, successivamente, l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> *Ibidem.*

<sup>390</sup> Il Presidente della Camera Nilde Iotti ha chiarito di aver convocato la Giunta per il Regolamento, accogliendo una sollecitazione in tal senso da parte dell'on. Labriola, d'intesa con il Presidente del Senato, che ha provveduto contestualmente a convocare la Giunta per il Regolamento del Senato.

<sup>391</sup> La Giunta per il Regolamento del Senato ha adottato, nella seduta dell'11 marzo 1992, una deliberazione di analogo contenuto: ai provvedimenti rinviati dal Capo dello Stato alle Camere sciolte è applicabile il combinato disposto degli articoli 74, comma 2, e 81, comma 3, del Regolamento del Senato. Il provvedimento legislativo rinviato non dovrà essere ripresentato nella nuova legislatura, ma soltanto nuovamente assegnato alle Commissioni competenti per materia. In applicazione poi del comma 3 dell'articolo 81 del Regolamento del Senato “*il disegno di legge è assegnato in sede referente; la Commissione è autorizzata a riferire oralmente e il disegno di legge stesso viene senz'altro iscritto nel calendario o nello schema dei lavori immediatamente successivo a quello in corso per*

Con questo parere le Giunte per il Regolamento hanno avallato la decisione già adottata dalle Camere sciolte di riunirsi per il riesame dei progetti rinviati<sup>392</sup>, garantendo (nel caso, assai probabile, in cui le Camere prorogate non fossero riuscite a riapprovare la legge) la non decadenza delle leggi rinviate per fine legislatura e permettendo l'utilizzo di una procedura semplificata (*"corsia preferenziale"*) per il riesame da parte delle nuove Camere.

Questa decisione è stata senz'altro determinata anche dal fallimento (per l'unica legge a forte valenza politica, cioè la nuova disciplina dell'obiezione di coscienza) della procedura di riesame instaurata, a causa della ripetuta mancanza del numero legale dei deputati, convocati in piena campagna elettorale.<sup>393</sup>

Dai casi appena richiamati, è possibile trarre la conclusione che, per quanto di interesse ai fini della nostra analisi, "la forzatura" nell'esercizio del potere di rinvio da parte del Presidente Cossiga ha trovato poi spontaneo rimedio *"in altre forzature riparatrici"*<sup>394</sup> da parte del Parlamento.

#### ***2.3.4. Osservazioni conclusive anche alla luce di altre forme di intervento presidenziale sulla produzione normativa***

Dalla innovativa prassi in tema di rinvio delle leggi introdotta dalla Presidenza Cossiga è emerso un chiaro tentativo da parte del Capo dello Stato di fare uso,

---

*la deliberazione da parte dell'Assemblea con discussione limitata ai soli interventi dei relatori, del rappresentante del Governo e dei proponenti di emendamenti, salve le dichiarazioni di voto".*

<sup>392</sup> Secondo Andrea Manzella, *Camere sciolte e rinvio presidenziale delle leggi*, cit., p. 314, "si è trattato di un duplice consenso obbligato", da parte delle Giunte, che ha confermato una decisione, di fatto, già adottata dalle Camere.

<sup>393</sup> Dopo che per cinque volte, nella giornata del 5 marzo, alla Camera era mancato il numero legale a causa delle assenze di molti esponenti di Psi, Psdi e Pli, il Presidente della Camera Iotti ha preso atto che *"in base agli orientamenti emersi nella riunione dei capigruppo e anche viste le difficoltà manifestatesi in questi giorni, non sussistono le condizioni per proseguire utilmente nell'esame della legge sull'obiezione"*.

<sup>394</sup> L'espressione è di Paolo Falzea, cit., p. 345.

anche determinando talune forzature, come nel caso dell'invito al riesame della legge rinviata a Camere sciolte da parte delle nuove Camere, di tutte le possibili potenzialità che l'istituto in esame poteva offrire.

L'incidenza del Presidente della Repubblica sull'attività legislativa di Parlamento e Governo non si è "limitata" soltanto a quanto sin qui richiamato in merito al potere di rinvio, che ha rappresentato, per i diversi profili indicati, un precedente.<sup>395</sup> Si è già detto dell'uso del messaggio libero alle Camere, innovativo sia per quantità che per contenuto: attraverso l'uso di questo strumento, si è configurato un intervento di tipo "legislativo integrativo" da parte del Capo dello Stato che ha rivendicato il proprio diritto ad "integrare le proposte del parlamento e del governo".

---

<sup>395</sup> Come già rilevato nel secondo capitolo di questo studio, la Presidenza Cossiga ha riproposto all'attenzione della dottrina il tema dei poteri del Capo dello Stato in sede di emanazione dei decreti legge: il caso più noto riguarda la reiterazione del decreto legge sui *tickets* sanitari (d.lg. n. 199/1989). Si tratta di un episodio di cui si ha notizia più che altro da fonti di stampa, non essendovi stati comunicati ufficiali. Volendo il Governo, in piena crisi, reiterare tale decreto, che aveva provocato uno sciopero generale e contro il quale il Partito comunista aveva condotto una decisa opposizione, il segretario di tale partito, Occhetto, in una conferenza stampa aveva annunciato di aver inviato una lettera al Presidente della Repubblica, in quanto garante della Costituzione, affinché non procedesse alla emanazione del decreto reiterato, considerato un "*atto istituzionalmente e politicamente inammissibile*" in quanto avrebbe comportato "*una sorta di esproprio dei poteri del Parlamento*". Il Partito comunista contestava la legittimità costituzionale della preannunciata rinnovazione del decreto legge, in primo luogo, sotto l'aspetto dei poteri di un Governo dimissionario: un tale atto sarebbe, infatti, andato oltre il disbrigo degli affari di ordinaria amministrazione che spettano ad un Governo dimissionario. A ciò si aggiungeva il ricorso alla reiterazione, prassi sempre discussa e sulla quale sono cadute anche le censure della Corte costituzionale (sentenza 302 del 1988).

Per quanto concerne invece la reazione di Cossiga alla richiesta di non emanare il decreto, non vi sono comunicati ufficiali del Quirinale, ma, come emerge da una nota dell'ufficio stampa del partito comunista ed anche da quanto riportato da organi di stampa, il Capo dello Stato aveva inviato una lettera di risposta all'on. Occhetto in cui gli annunciava di aver trasmesso la sua iniziale missiva al Presidente del Consiglio assieme ad un'altra lettera in cui, dopo aver richiamato i principi costituzionali in materia di decretazione, in particolare per quanto concerne i poteri del Presidente della Repubblica, aveva invitato il Presidente del Consiglio a valutare le osservazioni sull'opportunità di procedere alla rinnovazione del decreto legge, soprattutto alla luce del fatto che le osservazioni provenivano dal maggior partito di opposizione cui spetta un ruolo importante di controllo dell'azione governativa. Nonostante la missiva fosse giunta a Palazzo Chigi prima della riunione del Consiglio dei Ministri, il Consiglio, seppur con qualche modifica rispetto al testo precedente, decise di approvare il decreto, che venne emanato dal Capo dello Stato, senza che fosse manifestato alcun rilievo. Quindi, anche se il testo integrale delle lettere non è mai stato reso noto e, di conseguenza, non si ha un documento certo ed ufficiale sui poteri che il Presidente della Repubblica riteneva gli spettassero in sede di emanazione, dall'esito della vicenda si deduce che Cossiga abbia escluso la possibilità di rifiutare l'emanazione del decreto nel caso in cui il Governo, nonostante l'invito al riesame, avesse deciso di riapprovarlo.

L'episodio è ricostruito da Vincenzo Lippolis, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1989, pp. 534-545.

Come in questa, anche in altre ipotesi, i dubbi suscitati dal decreto legge hanno riguardato il profilo della sua effettiva necessità ed urgenza in presenza di un Governo dimissionario. Il Presidente della Repubblica avrebbe manifestato l'opinione che un Governo dimissionario, restando in carica per l'ordinaria amministrazione, pur non essendo privato del potere di decretazione d'urgenza, ne vede ridimensionata l'ampiezza di esercizio.

Su tutti, va ricordato anche per i riflessi che ebbe sulla proposta di messa in stato di accusa, il messaggio inviato alle Camere il 26 giugno 1991, non controfirmato dal Presidente del Consiglio<sup>396</sup>, in cui Cossiga, per superare “*la situazione di paralisi della volontà politica riformatrice*”, da una parte ha proposto una revisione della Carta costituzionale secondo le ordinarie procedure previste dall’articolo 138 Cost. (“*unica via legittimamente percorribile*”), dall’altra ha ipotizzato riforme di portata amplissima, tali da configurare “*una vera e propria fase costituente*”<sup>397</sup>.

Nel messaggio, Cossiga ha assegnato al Parlamento un ruolo subalterno e, sotto alcuni aspetti, marginale all’interno del processo di riforme delineato dal Capo dello Stato, proponendo la contrapposizione tra sovrano legale (il Parlamento) e sovrano reale (il popolo)<sup>398</sup>. La mancata controfirma del Presidente del Consiglio al messaggio presidenziale non è solo espressione della profonda e reciproca sfiducia tra Presidenza della Repubblica e Governo, ma costituisce un’ulteriore “*spinta in avanti all’interno del processo di delegittimazione politica che ha investito l’istituzione parlamentare*”<sup>399</sup>. L’iniziativa presidenziale, infatti, non solo non ha restituito alle Camere la centralità delle

---

<sup>396</sup> La mancata controfirma da parte del Presidente del Consiglio è espressione della profonda sfiducia e del dissenso tra quest’ultimo e il Presidente della Repubblica. Il messaggio è stato controfirmato dal Vice Presidente del Consiglio e Ministro della Giustizia: l’episodio ha reso esplicito il ruolo “dissociante” assunto dal Capo dello Stato rispetto all’unità di indirizzo del Governo. Così Valerio Onida, *L’ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 176.

Sul punto, si richiamano due lettere del Presidente Cossiga del 25 giugno 1991 inviate al Presidente del Consiglio e pubblicate da *La Repubblica* in cui il Capo dello Stato, dopo aver assicurato il Governo che con la controfirma avrebbe assunto solo la responsabilità “*relativa all’autenticità della provenienza del documento e alla sua conformità ai principi e alle norme della Costituzione*”, e aver mostrato apprezzamento per la soluzione “riduttiva” della controfirma del solo Ministro della Giustizia, ha affermato che il Governo non avrebbe avuto altra alternativa alla controfirma che le dimissioni, atteso che “*in caso di contrasto il Presidente del Consiglio, avente carica transeunte, va via, mentre quello della Repubblica, che è eletto per sette anni, resta*”.

<sup>397</sup> Tale messaggio è stato oggetto di molte critiche da parte della dottrina, che ha sottolineato “*l’anomalia di un Presidente della Repubblica formalmente privo di potere di iniziativa legislativa (e tanto meno in materia costituzionale) che, dopo aver prestato giuramento di osservanza della Costituzione, si fa promotore di una revisione costituzionale*”, Mario Fiorillo, cit., pp. 166-167.

<sup>398</sup> “*Spetta al Parlamento*” - recita un passo del messaggio - “*discutere e deliberare, domani a voi popolo italiano, il sovrano reale di questa Repubblica, decidere...*”.

<sup>399</sup> Claudio De Fiore, *Il Presidente della discordia*, cit., p. 237.

proprie funzioni e dei propri poteri, ma, anzi, ha contribuito ad emarginarle ulteriormente.<sup>400</sup>

Oltre ai messaggi liberi, si contano anche numerose esternazioni<sup>401</sup> con cui il Capo dello Stato ha inciso sul procedimento di formazione delle leggi durante la fase di approvazione, sia preannunciando rifiuti di promulgazione di leggi ed utilizzando la minaccia di rifiuto come strumento di pressione politica, sia rivendicando a sé un anomalo potere di iniziativa legislativa.<sup>402</sup>

Merita di essere segnalato, infine, un intervento “*atipico*”<sup>403</sup> del Presidente Cossiga nell’agosto del 1985, in occasione della promulgazione di due leggi<sup>404</sup>: il Capo dello Stato ha indirizzato al Presidente del Consiglio una lettera nella quale ha richiamato l’attenzione del Governo sui problemi che sarebbero derivati, dalle due leggi appena promulgate, sulle strutture governative della programmazione economica. La lettera, al quale lo stesso Presidente ha dato pubblicità, è di grande rilievo per due ordini di ragioni. In primo luogo, l’insolita procedura ed il contenuto della lettera rivestono interesse perché mettono in evidenza l’importanza, nella prassi, dell’uso di strumenti informali nell’ambito della collaborazione tra Capo dello Stato e

---

<sup>400</sup> Il Presidente Cossiga nel corso di un suo intervento a Potenza, il 14 maggio 1991, ha espresso un giudizio negativo sulle Camere, parlando di “*incapacità normativa del Parlamento*”.

<sup>401</sup> Particolare rilievo riveste anche il rapporto immediato e diretto con l’opinione pubblica, attraverso un uso massiccio dei *mass media*, adottato come sistema privilegiato di comunicazione del pensiero presidenziale. A differenza del presidente Pertini che, come si è visto, quando parlava pubblicamente ha sempre mantenuto viva la fiducia della collettività nel sistema istituzionale democratico, con le esternazioni, Cossiga si è fatto portatore di una propria politica, autonoma e contrapposta a quella di altre istituzioni: le esternazioni sono state per Cossiga uno strumento per saldare il Presidente all’opinione pubblica e realizzare un disegno politico che non trovava consenso presso le istituzioni.

<sup>402</sup> Il riferimento è ad una dichiarazione resa dal Presidente Cossiga allorquando, dopo essere stato convocato come teste, ha avanzato la pretesa di modifica dell’art. 205 c.p.p. che disciplina appunto la testimonianza del Presidente della Repubblica.

<sup>403</sup> Così lo definisce Stefano Merlini, cit., pp. 566-575.

<sup>404</sup> Si trattava della legge 427/1985 relativa al riordinamento della Ragioneria generale dello Stato (e che istituisce un “Consiglio dei consulenti economici”) e la legge 428/1985, legge *omnibus* sul Ministero del tesoro e che riguarda, oltre alla riorganizzazione delle sue direzioni principali, l’istituzione di un “Consiglio di esperti” presso la Direzione generale del tesoro.



Governo. In secondo luogo, la lettera solleva alcune questioni di merito che concernono l'assetto organizzativo dei ministeri economici.

Per quanto riguarda il primo aspetto che in questa sede interessa particolarmente, è opportuno rilevare che la scelta del Presidente della Repubblica di procedere alla promulgazione della legge, accompagnandola con un messaggio al Presidente del Consiglio dei Ministri, dimostra l'esistenza di un rapporto collaborativo con il Governo.<sup>405</sup>

Il rilievo che, con riferimento alla seconda parte del settennato, non siano conosciuti altri interventi informali, fa propendere per un abbandono da parte del Capo dello Stato di strumenti collaborativi in favore di un imponente uso dello strumento formale del rinvio.

Anche il settennato di Cossiga conferma quindi la tesi che i Presidenti operano il controllo sulla funzione normativa facendo uso sia di strumenti informali che formali: quest'alternanza, lascerà il posto, nella Presidenza in esame, ad una netta prevalenza degli strumenti formali per ragioni, già messe in luce, legate sia alla personalità del Capo dello Stato sia al sistema politico nel quale ha operato.

Da quanto sin qui ricostruito in merito all'estensione ed alle modalità di esercizio del controllo esercitato dal Capo dello Stato sulla produzione normativa, è possibile trarre una più generale conclusione su un progressivo dilatarsi della figura presidenziale nel nostro sistema istituzionale, che ha assunto e rivendicato un ruolo netto nel dibattito politico e istituzionale.

La Presidenza Cossiga ha posto le basi per una innovativa interpretazione di alcuni istituti, quali il rinvio di una legge di conversione di un decreto legge o il

---

<sup>405</sup> Nella lettera del 7 agosto 1985, il messaggio presidenziale si riferiva, infatti, a fondati dubbi in merito all'opportunità delle due leggi promulgate, in relazione alla legge ordinaria del 1978 di riforma del bilancio e della contabilità dello Stato ed al razionale assetto dei ministeri economici.

rinvio a Camere sciolte che saranno poi “ripresi” dalle successive Presidenze, in modo più discreto e meno dirompente. Si può quindi ritenere che la prassi di Cossiga abbia creato un precedente quanto a profili giuridici dell’esercizio del potere di rinvio, diversamente dal nuovo profilo della figura presidenziale e dall’immagine pubblica che ne è stata proposta che invece non verrà ricalcato dai successori Presidenti. In effetti, i precedenti “inquilini del Quirinale” hanno proseguito, con riferimento all’esercizio dei poteri connessi alla funzione normativa, nel cammino originariamente tracciato dal Presidente Einaudi. Invero, con la Presidenza Cossiga si è assistito alla massima estensione immaginabile delle prerogative presidenziali, resa possibile dalla più volte richiamata elasticità delle disposizioni costituzionali. Tant’è che, seppur in contesti e in misura diversa, ai precedenti introdotti da Cossiga si sono conformati anche i Presidenti Scalfaro, Ciampi e Napolitano. Tuttavia, occorre evidenziare che, mentre il rinvio di una legge di conversione sembra essere legittimato dai precedenti di Cossiga e, pertanto, i casi che si sono verificati successivamente non sono stati oggetto di particolari discussioni, non può dirsi altrettanto per i rinvii motivati da ragioni di opportunità. Il caso di richiesta di riesame per merito intervenuta sotto la Presidenza Ciampi, di cui si riferirà più diffusamente in seguito, non è “passato sotto silenzio”, in forza del precedente: ciò dimostra che l’estensione del controllo presidenziale rappresenta, ad oggi, una questione ancora attuale.

Da ultimo, non può essere taciuto che, sotto diversi profili, tra cui anche quello del rapporto con le leggi che qui interessa, la presidenza Cossiga sembra essere “andata oltre”, comportando un’alterazione del ruolo presidenziale, stratificato, pur nelle diversità dei singoli incarichi, nella prassi di quarant’anni di vita

repubblicana. Come è stato rilevato<sup>406</sup>, il Capo dello Stato non sembra aver violato alcuna disposizione costituzionale, bensì ha “calcolato male” il senso della misura, facendo uso di un metodo che è parso al limite della legittimità costituzionale.

Più volte nel corso dell’analisi è stato richiamato il contesto storico-politico in cui ha operato la Presidenza Cossiga: evidentemente la “rottura” rispetto ad un modello presidenziale che si era andato delineando non può essere spiegata solo con le qualità personali del Presidente, unico organo costituzionale monocratico. La ricerca da parte di Cossiga di un proprio consenso istituzionale e la volontà di porsi come soggetto politico attivo, portatore di scelte di politica legislativa spesso in conflitto con quelle operate da Camere e Governo, trovano una giustificazione nella crisi che ha investito i partiti e la loro funzione all’interno del Parlamento, che già si avvertiva negli ultimi due anni di mandato: il Capo dello Stato si è posto al centro di delicati equilibri del sistema, come unica istituzione in grado di guidare il processo di riforma dello stato.

Nella prima parte del settennato, il Parlamento ha seguito le indicazioni presidenziali, quasi fossero una sorta di guida in tempi di incertezza politica, di difficoltà di aggregare i consensi e di operare decisioni politiche. Nel momento in cui il Capo dello Stato, attraverso i propri interventi sia sotto forma di esternazione, che di messaggio di rinvio che, ancora, di messaggio libero alle Camere, si è palesato come soggetto politico al pari dell’Esecutivo, del Parlamento e dei partiti, si sono registrate reazioni e marcate prese di posizioni da parte degli altri organi istituzionali, sino a giungere alla proposta di messa in stato d’accusa.<sup>407</sup>

---

<sup>406</sup> Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p.509.

<sup>407</sup> L’auspicio che gli organi costituzionali, operando nell’ambito rigoroso delle rispettive attribuzioni, pongano in essere le determinazioni idonee ad impedire che tali comportamenti si consolidino come precedenti, che

Evidentemente, la problematicità dei rapporti tra Capo dello Stato e Camere non risiede solo nel controllo presidenziale sulla produzione normativa: è, anzi, possibile affermare che la conflittualità tra Presidente e Parlamento che emerge sia dalle minacce di scioglimento delle Camere sia dalle severe critiche alle funzioni di controllo e di ispezione parlamentari, non poteva che compromettere anche il rapporto tra Capo dello Stato e le leggi.

Per queste ragioni, non è possibile ritenere che la Presidenza Cossiga si sia posta in un solco di continuità in senso espansivo rispetto alla Presidenza Pertini in quanto il mutato clima politico richiedeva una figura diversa: Cossiga, non si è limitato ad un uso massiccio del potere di esternazione ma si è posto in aperta conflittualità con il Parlamento tutte quelle volte in cui ha esercitato in modo abnorme il potere di rinvio, smarrendo “il senso della misura”.<sup>408</sup>

Non è evidentemente elemento di poco conto, al fine di comprendere l’operato di Cossiga, la circostanza che, di lì a poco, il sistema politico sarà travolto dalla “rivoluzione istituzionale” dei primi anni Novanta.

In effetti, in sede di Assemblea costituente, lo dissero in molti, a cominciare dal Presidente Terracini, che l’obiettivo che il Presidente della Repubblica si occupi solo di politica in generale e non della politica più particolare dei partiti politici, forse non sarebbe stato mai raggiunto<sup>409</sup>. Non è forse un caso che il settennato durante il quale il Capo dello Stato ha svolto un ruolo in un certo senso politico-partitico sia anche stato il settennato nel quale si sono registrati circa un terzo di tutti i rinvii.

---

*modificherebbe di fatto la portata delle norme vigenti*”, è contenuto nel noto Appello dei 52 giuristi pubblicato su *La Repubblica* del 3 dicembre 1991.

<sup>408</sup> Giorgio Napolitano, in un articolo apparso su *La Repubblica* del 27 novembre 1991, *Tutto quello che penso sul “caso Quirinale”* ha affermato in modo molto persuasivo che “*si è totalmente smarrito il senso della misura al Quirinale*”.

<sup>409</sup> Cfr. la seduta della prima sezione della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 19.12.1948.

### ***3. La Presidenza Scalfaro: un ritorno ad un'interpretazione meno estensiva dei poteri formali***

#### ***3.1. Il mutato scenario politico- istituzionale e la crisi del sistema partitico***

Sin dal messaggio di insediamento, Scalfaro ha delineato, quali punti fondamentali della sua attività, la necessità di garantire la centralità del Parlamento e la difesa assoluta dei principi costituzionali.<sup>410</sup>

In effetti, l'avvio della sua Presidenza è stato contrassegnato da un uso molto limitato del potere di esternazione e da un'interpretazione restrittiva dei poteri presidenziali rispetto al settennato di Cossiga.

Forse, tra tutti i Presidenti è quello in cui si è avvertita maggiormente l'influenza del contesto storico-politico in cui ha operato: la sua elezione è concisa con la dissoluzione del sistema dei partiti, frutto della crisi istituzionale della prima metà degli anni '90<sup>411</sup>, che ha fortemente condizionato il ruolo complessivo del Capo dello Stato. Non è un caso che soltanto al sedicesimo scrutinio, il Parlamento a Camere riunite ha raggiunto l'accordo per la sua elezione.

La Presidenza Scalfaro è stata infatti chiamata ad una sovraesposizione *“della sua sfera d'influenza sulle dinamiche istituzionali”*<sup>412</sup>. Sarà, infatti, il Capo dello Stato a farsi *“garante della transizione”*, al fine di ricostituire le fondamenta dell'unità politica e del confronto democratico: si tratta di un

---

<sup>410</sup> In quella sede, il Presidente Scalfaro ha dichiarato che *“il primo atto del Presidente della Repubblica è atto di devozione al Parlamento...legittimo depositario della sovranità popolare per libera delega del popolo. Sarà mio dovere stare in fedele ascolto del Parlamento che è al vertice della costruzione costituzionale della Repubblica...ed il legittimo, doveroso e unico destinatario del dialogo con il Capo dello Stato”*. In effetti, dopo il settennato di Cossiga, non sarebbe potuto essere altrimenti.

<sup>411</sup> La Presidenza Scalfaro (maggio 1992 - maggio 1999) si colloca, infatti, in piena fase di transizione: il 17 febbraio 1992 ebbe inizio *“tangentopoli”*, le elezioni del 7 aprile 1993 segnarono l'erompere in Parlamento della Lega Nord, il 18 e 19 aprile 1993 si tennero i referendum sul finanziamento pubblico dei partiti e sulla legge elettorale del Senato.

Per una valutazione positiva della Presidenza Scalfaro, cfr. Pietro Meschini, *Presidente della Repubblica e transizione costituzionale*, in *Studi Parlamentari*, 1/1996, p.33 secondo il quale il Capo dello Stato *“ha svolto con fermezza ed efficacia il suo difficile ruolo di vertice supremo di garanzia della regolarità e continuità del sistema costituzionale”*.

<sup>412</sup> Mario Fiorillo, cit., p. 170.

compito che ha consegnato al Presidente inediti spazi di intervento nella discussione politica, che ne hanno dilatato il ruolo e le funzioni.<sup>413</sup>

Ai fini della nostra analisi, l'operato di Scalfaro in rapporto alle leggi risulta particolarmente interessante proprio in quanto è il primo Presidente che si trova ad intervenire in un contesto in cui, pur avvertendosi i primi segnali di una democrazia maggioritaria, le "regole del gioco" non erano ancora chiare: per tale ragione, ogni qual volta, il Capo dello Stato è intervenuto o ha esternato in senso critico in merito ad una iniziativa governativa, è stato coinvolto nel dibattito politico-partitico.

Il mutamento del contesto politico, significativo e senza precedenti, ha fatto sì che ogni intervento presidenziale venisse catalogato "a favore" o "contro" la maggioranza di Governo; il Presidente invece seppur evidentemente influenzato dal cambiamento e dal superamento di alcune prassi costituzionali, si ricordi tra tutte l'abbandono della convenzione che vedeva affidata all'opposizione la Presidenza di una Camera, si adoperò, dinanzi all'erompere delle regole del maggioritario, per la conservazione della Costituzione.

Inoltre, non può non rilevarsi come la crisi partitica abbia comportato in capo al Presidente Scalfaro inediti spazi di intervento. Seppur non di interesse diretto ai fini del lavoro che si sta portando avanti, appare interessante richiamare la tendenza della Presidenza alla formazione di Esecutivi guidati da "tecnici", designati direttamente dal Capo dello Stato, che hanno goduto del consenso e della fiducia presidenziali: il riferimento è all'Esecutivo guidato da Amato nel giugno del 1992, al Governo Ciampi nell'aprile del 1993 ed, infine, al Governo Dini nel gennaio del 1995.<sup>414</sup>

---

<sup>413</sup> Claudio De Fiore, *Il presidente della repubblica nella transizione*, in *Democrazia e diritto*, 3/1995, p. 295.

<sup>414</sup> E' "un governo che risponde prima di tutto al capo dello stato", Carlo Fusaro, *Siamo democratici o no?*, cit., p.25.

Un altro aspetto di interesse è rappresentato dal delicato ruolo “giocato” dai Presidenti di Assemblea: soprattutto, nel corso dell’XI Legislatura, l’ultima prima dell’abbandono della convenzione poco sopra richiamata, i Presidenti di Camera e Senato hanno svolto una funzione di supporto agli interventi del Capo dello Stato. Quest’ultimo ha infatti influenzato in maniera determinante, sia con la gestione delle crisi di governo, sia, come si vedrà nel successivo paragrafo, con interventi in merito a provvedimenti normativi, lo sviluppo della crisi-politico istituzionale. Un esempio è rappresentato dall’invito rivolto dal Capo dello Stato ai Presidenti di Assemblea, già pochi giorni dopo la sua elezione, ad avviare sostanziali riforme istituzionali; in altri interventi, il Presidente Scalfaro si è spinto sino a suggerirne il percorso, attraverso l’istituzione di una Commissione Bicamerale.

Si tratta di un rilievo non di poco conto se si ha riguardo alle parole del Presidente del Consiglio Amato, che si disse “sottoposto” alla tutela di un “informale collegio”, costituito dal Capo dello Stato e dai Presidenti delle due Camere.<sup>415</sup> Ciò ha consentito al Presidente Scalfaro di esercitare un’insolita e rilevante influenza non solo sull’azione di Governo ma anche sull’attività parlamentare: il “governo del triumvirato”<sup>416</sup> ha rappresentato un espediente istituzionale che ha consentito al Capo dello Stato di condizionare l’azione di governo ed, al contempo, di “*imbrigliare il proprio potere di intervento in una più ampia rete di poteri neutrali e garanzie costituzionali*”<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> Giuliano Amato, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di presidente del consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1994, p. 367: “*Qui la transizione inventò una soluzione, fondata su quell’allargamento di ruolo del capo dello stato che avviene in tutti i sistemi parlamentari nelle fasi di debolezza politica. Nacque un informale collegio, costituito dal Capo dello Stato e dai Presidenti delle due Camere, che si riunì più volte e alla cui tutela, per quelle scelte, si trovò sotto posto il Presidente del Consiglio*”.

<sup>416</sup> L’espressione è di Claudio De Fiore, *Il presidente della repubblica nella transizione*, cit., p.300.

<sup>417</sup> Op.ult.cit.

Accanto al difficile scenario politico ed istituzionale, un altro elemento che ha segnato la Presidenza Scalfaro è rappresentato dalla coscienza che, alla base della propria legittimazione, vi fosse una forte “distanza” nel modo di intendere il ruolo presidenziale rispetto alla precedente Presidenza.<sup>418</sup> Del resto il ripudio del “presidenzialismo” di Cossiga è apparso chiaro già prima dell’elezione di Scalfaro: nel luglio del 1991, nel corso del dibattito sul messaggio in tema di riforme istituzionali del Presidente della Repubblica Cossiga, Scalfaro si era infatti distinto per la strenua difesa della Costituzione, nonché per il duro attacco all’interventismo del Capo dello Stato<sup>419</sup>.

### **3.2. Gli interventi sull’attività legislativa del Parlamento**

Per quanto riguarda i rapporti con le leggi, sembrerebbe che l’avvento del sistema elettorale maggioritario non abbia comportato una particolare evoluzione dell’uso del potere di rinvio, né tantomeno ne abbia arricchito la prassi.

Le leggi rinviare non hanno riguardato temi particolarmente dibattuti né tantomeno rilevanti per l’attuazione dell’indirizzo politico. Sotto tale profilo,

---

<sup>418</sup> Cfr. Sandro Viola, *Quel nobile silenzio di Scalfaro*, in *La Repubblica*, 21 novembre 1992: “Qualcuno doveva tentare di invertire la tendenza, fruire un esempio, cominciare a tacere. Qualcuno doveva sforzarsi di restituire un valore alle parole. Soprattutto qualcuno in una posizione di influenza di magistero, doveva mostrare la propria ripugnanza davanti allo scorrere tumultuoso, implacabile della chiacchiera. Mostrare che non si vive di interviste, di apparizioni televisive, di filosofie del tamburo. Suggestire la virtù del riserbo. Tornare alla misura”.

<sup>419</sup> In quell’occasione, l’on. Scalfaro affermerà: “Mi pare assai ardito che propugnatore di riforme costituzionali sia il capo dello stato. Egli ha giurato fedeltà a questa costituzione e ne deve essere per debito costituzionale, supremo garante...il fare intendere di preferire la repubblica presidenziale a quella parlamentare, il privilegiare con evidenza tali soluzioni su altre, inserisce il capo dello stato nelle dirette responsabilità politiche, certamente in aperto contrasto con la parola, e soprattutto con lo spirito della Carta costituzionale, e ne rende vano ed impossibile l’alto compito di garante”.

Non è un caso che nel messaggio di dimissioni, trasmesso a reti unificate il 25 aprile 1992, il Presidente Cossiga ha inteso espressamente negare ogni sorta di connessione tra i due eventi: “Mi dimetto, non perché un galantuomo come Oscar Luigi Scalfaro è stato eletto presidente della camera dei deputati”, ma “per permettere al Parlamento di dare al Paese un Presidente che, forte per la sua elezione e per l’ampiezza elettorali e di contenuti del suo mandato, possa affrontare questa grave crisi politica ed istituzionale e promuovere la formazione di quel governo che voi con il vostro voto avete voluto”.



quindi, non si rinvencono elementi di innovazione determinati dalla logica maggioritaria.

Si deve tuttavia ritenere che, a differenza del successore Ciampi, Scalfaro si è trovato più ad operare come “Presidente della transizione” che come “Presidente del maggioritario”: le esperienze dei Governi che si sono succeduti nel corso del settennato, alcuni espressione diretta della volontà elettorale (è il caso del Governo Berlusconi nel 1994 e del Governo Prodi nel 1996), altri frutto di scelte “tecniche” da parte del Capo dello Stato, confermano appunto che per verificare i riflessi del sistema maggioritario sulla prassi presidenziale, occorrerà attendere il settennato di Ciampi.

Dalla Presidenza Scalfaro, possono comunque essere tratti degli spunti utili. Gli interventi del Capo dello Stato sul procedimento legislativo hanno fatto registrare un’inversione di tendenza rispetto al predecessore sia quanto a numero di leggi rinviate sia in merito al mancato esercizio di controlli in via preventiva. In effetti, nonostante, l’ingerenza esercitata da Scalfaro sull’attività parlamentare risulti particolarmente incisiva ed intensa, non sono stati introdotti elementi di innovazione.

Per quanto riguarda l’esercizio del potere di rinvio, la Presidenza Scalfaro ha richiesto il riesame sei volte<sup>420</sup>, confermando alcune delle novità registrate nella Presidenza Cossiga. In particolare, viene consolidata la prassi del rinvio delle leggi di conversione di decreti legge: tutti e quattro i rinvii hanno comportato la decadenza del decreto legge non convertito che è stato reiterato e successivamente convertito. Non è casuale che quasi tutti i rinvii hanno riguardato leggi di conversione: si tratta di un dato che dimostra un’attenzione

---

<sup>420</sup> Il quarto rinvio è stato firmato dal Presidente del Senato supplente del Presidente della Repubblica, impegnato in una visita di Stato all’estero.

costante del Presidente, nell'ambito della sua funzione di controllo sull'attività normativa, sulla decretazione d'urgenza.

Quanto ai motivi, cinque rinvii si fondano sulla violazione dell'art. 81 Cost e si inseriscono pertanto in una prassi consolidata.

Di interesse, appare il primo rinvio che risale all'agosto del 1994 e si riferisce alla legge di conversione del decreto legge n. 401 che aveva previsto nuove procedure per la scelta e la nomina degli aspiranti direttori generali delle aziende sanitarie locali.<sup>421</sup> I rilievi mossi dal Presidente hanno riguardato sia aspetti di merito che di costituzionalità. Per quanto riguarda questi ultimi, Scalfaro ha rilevato l'incostituzionalità della disposizione, introdotta nel testo nel corso dell'*iter* di conversione, che indicava nei Presidenti delle Giunte regionali gli organi competenti, nell'ambito delle rispettive regioni, a scegliere e nominare i direttori generali delle unità sanitarie locali. Scalfaro ha rilevato una presunta violazione dell'autonomia normativa regionale e, in particolare, dell'articolo 123 Cost., in quanto la ripartizione tra i vari organi regionali rientra nell'organizzazione interna delle Regioni, riservata dalla Costituzione agli Statuti regionali.

In questo caso, Scalfaro ha utilizzato come parametro la costante giurisprudenza costituzionale, rilevando come *“il contrasto con una giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale va considerato alla stregua di un vero e proprio contrasto con la Costituzione, non essendo contestabile che quella giurisprudenza...rappresenta la specificazione vivente, attualizzata sul piano storico e culturale, della nostra Carta Fondamentale”*. Un fatto singolare è che nel messaggio di rinvio il Presidente ha ricordato di aver rifiutato l'emanazione di un decreto legge in materia di disciplina

---

<sup>421</sup> A seguito del rinvio presidenziale il decreto legge 401/1994 è decaduto; è stato reiterato da decreto legge 512/1994, convertito dalla legge 590/1994.

radiotelevisiva “*avendo rilevato un contrasto inequivocabile, non tanto con una norma puntuale della Costituzione, quanto con un’interpretazione costante e consolidata della Corte costituzionale*”.<sup>422</sup> Si è trattato di una precisazione che, seppur non dovuta, ha evidenziato un’attenzione del Capo dello Stato verso l’organo parlamentare.

Delle sette richieste di riesame nel corso della Presidenza Scalfaro, senz’altro, quella che ha avuto maggiore eco presso la stampa e l’opinione pubblica è rappresentata dal rinvio della legge contenente “Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell’amministrazione finanziaria”, approvata in via definitiva dal Senato il 12 marzo 1998.<sup>423</sup> I motivi del rinvio si sono incentrati, in modo particolare, sull’articolo 30 in materia di finanziamento pubblico ai partiti<sup>424</sup>, privo di copertura finanziaria<sup>425</sup>. A sostegno della sua motivazione, Scalfaro ha fatto riferimento ai pareri delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato che hanno censurato la soluzione adottata, pronunciandosi in senso sostanzialmente critico<sup>426</sup>.

Quel che interessa maggiormente è tuttavia l’approfondimento da parte del Presidente del rapporto del nuovo sistema di contribuzione ai partiti previsto dalla legge sottoposto al suo vaglio e gli esiti del referendum del 1993: Scalfaro ha sottolineato come fosse privo di fondamento il preteso contrasto con la

---

<sup>422</sup> Secondo Roberto Romboli, cit., p. 343, risulta evidente la “*matrice sostanzialmente unitaria della funzione di garanzia costituzionale*” propria del Capo dello Stato e della Corte costituzionale.

<sup>423</sup> Per un commento sul messaggio di rinvio della legge sul finanziamento dei partiti, cfr. Stefano Folli, *Il messaggio implicito del Presidente*, in *Corriere della sera*, 24 marzo del 1998 e Eugenio Scalfari, *L’arroganza del potere*, in *La Repubblica* dello stesso giorno.

<sup>424</sup> L’articolo 30 della legge rinviata prevede l’erogazione, per l’anno 1998, della somma di 110 miliardi di lire a favore dei partiti e dei movimenti politici.

<sup>425</sup> La legge fa infatti un ricorso improprio al “Fondo di riserva per le spese obbligatorie”, cioè un capitolo speciale a cui lo Stato attinge nel caso in cui non siano sufficienti le somme di denaro di altri capitoli previsti per spese, appunto, obbligatorie.

<sup>426</sup> Mentre la Commissione Bilancio del Senato ha emesso parere contrario, la Commissione Bilancio della Camera, pur muovendo alla norma in questione rilievi analoghi a quelli formulati in Senato, ha reso parere favorevole, trasformando le censure in semplici “osservazioni”.

volontà popolare che, nel *referendum* del 18 aprile 1993, si era espressa per l'abrogazione della legge 195/1974 sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici. L'articolo 30 trovava, infatti, il proprio fondamento, come risulta dall'analisi del dibattito parlamentare, nel difettoso funzionamento per ragioni tecniche del sistema di raccolta dei fondi, frutto della contribuzione volontaria da parte dei cittadini<sup>427</sup>. Per questa ragione il legislatore aveva previsto un'anticipazione di fondi ai partiti, con espressa riserva di conguaglio negli anni successivi.

Scalfaro non ha rilevato alcun tipo di contrasto tra il *referendum* abrogativo della legge che prevedeva il finanziamento dei partiti a carico dello Stato e la normativa in esame che ha introdotto un sistema interamente basato sulla libera e volontaria contribuzione dei cittadini. Dunque, pur sottolineando la necessità di “*dare ascolto anche alla viva voce della società civile, che si esprime attraverso le opinioni che...vengono formulate, a commento di decisioni politiche o legislative, sui mezzi di informazione o attraverso appelli inviati direttamente*” al Capo dello Stato<sup>428</sup>, il Presidente della Repubblica non ha ritenuto che questo motivo potesse fondare il rinvio della legge in questione; tuttavia, pur non essendo giuridicamente obbligato, ha ritenuto opportuno prevenire possibile critiche.

Un altro aspetto interessante ai fini della ricostruzione dei rapporti tra Parlamento e Capo dello Stato è rappresentato dalle argomentazioni utilizzate

---

<sup>427</sup> I modelli relativi alla dichiarazione dei redditi dell'anno precedente non contenevano, infatti, la scheda per la destinazione ai partiti del 4 per mille ed il sistema successivamente adottato per rimediare a tale mancanza (un'apposita scheda che doveva essere ritirata a cura del contribuente e presentata entro il 31 dicembre 1997) si è rivelato tardivo e disagiata. Quindi, nonostante fosse stato istituito un apposito capitolo nel bilancio, questo non è stato mai attivato in quanto è mancata la comunicazione, necessaria per l'attivazione, da parte del Ministero delle Finanze alla Ragioneria Generale dello Stato sul numero dei contribuenti che avevano firmato il modulo del 4 per mille e, di conseguenza, del gettito che ne sarebbe derivato. Non essendo mai avvenuta la comunicazione, il capitolo è rimasto vuoto.

<sup>428</sup> Il Presidente Scalfaro si riferisce ad una lettera scritta da venti intellettuali che lo invitavano a non firmare la legge in questione.

per richiedere il riesame: trattandosi di una materia in cui vi era una forte attenzione da parte dell'opinione pubblica e considerato che la legge era stata approvata dalle Camere a larghissima maggioranza, Scalfaro ha preferito con chiarezza evidenziare che la ragione del rinvio era la sola violazione dell'art. 81. Il rinvio della legge in questione poteva essere infatti facilmente strumentalizzato dalle minoranze parlamentari che non avevano contribuito all'approvazione e che avrebbero potuto intravedere nel rinvio un attacco ai partiti ed al sistema di contribuzione.

Il messaggio si chiude con due considerazioni di ordine generale: in primo luogo Scalfaro ha sottolineato l'importanza del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione<sup>429</sup>, avvertendo che non può *“lasciar passare una formula non ortodossa”* solo in quanto sia accompagnata dall' *“esplicito invito a non ripeterla per il futuro”*.

La seconda considerazione del Capo dello Stato riguarda invece i partiti politici e la loro funzione all'interno dell'ordinamento. Il Capo dello Stato ha incalzato il Parlamento ricordando che *“la continua azione di denigrazione dei partiti può recar serio danno alla stessa vita della democrazia”*. Per questo motivo ha sottolineato *“il dovere di tutelare, nel quotidiano operare politico, la vita democratica da ogni anche apparente turbativa della trasparenza e della correttezza”*. Non sono quindi possibili eccezioni all'articolo 81 della Costituzione proprio per una norma che riguarda i partiti politici perché significa non tenere conto di *“uno stato d'animo, purtroppo insistente e alquanto generalizzato, di non favore, se non di ostilità, verso i partiti stessi”*.

---

<sup>429</sup> Nel messaggio di rinvio si legge che *“l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione devono essere lineari ed ineccepibili”*.

Quindi Scalfaro ha sostenuto che il suo intervento fosse diretto, in sostanza, a tutelare “*i partiti da sé stessi*”<sup>430</sup>.

In sede di riesame, le modifiche hanno interessato il solo articolo 30, cioè le disposizioni in materia di movimenti e partiti politici oggetto del rinvio presidenziale ed hanno recepito le osservazioni del Capo dello Stato, prevedendo un’adeguata copertura finanziaria<sup>431</sup>.

Sempre per quanto riguarda la legge sul finanziamento dei partiti, si è configurata la possibilità di un intervento della Corte costituzionale (ordinanza n. 9 del 1997) nella materia relativa alla promulgazione<sup>432</sup>, in ordine all’esistenza di un “*dovere di rinvio*” in capo al Presidente della Repubblica.

Alcuni soggetti, che avevano a suo tempo rappresentato il comitato promotore del *referendum* abrogativo in materia di finanziamento pubblico dei partiti (svoltosi il 18 aprile 1993), sollevarono un conflitto di attribuzioni anche nei confronti del Presidente della Repubblica (oltre che nei confronti del Senato, della Camera, dei Presidenti di Camera e Senato e della Commissione in sede deliberante del Senato) per aver contribuito all’emanazione della legge 146 del 1998. Quest’ultima prevedendo “Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici”, configurava, come abbiamo visto, una sorta di reintroduzione del finanziamento pubblico nella forma della destinazione di una percentuale del gettito fiscale e, ad avviso dei ricorrenti, si poneva in contrasto con l’esito referendario. Secondo i ricorrenti era, infatti, necessario, assicurare il rispetto della volontà manifestata dal corpo

---

<sup>430</sup> Alberto Gentili, *Il Messaggero*, 24 marzo 1998.

<sup>431</sup> La copertura finanziaria è stata trovata mediante un taglio di 110 miliardi di lire ai fondi che la legge finanziaria aveva messo a disposizione dei Ministeri per leggi la cui approvazione è prevista nell’anno. A seguito del riesame, il progetto di legge è stato approvato dal Senato l’8 aprile e dalla Camera il 29 aprile; la legge è stata promulgata da Scalfaro l’8 maggio (L. 146/1998).

<sup>432</sup> A questo proposito deve segnalarsi la circostanza che la Corte costituzionale ha avuto poche occasioni di intervenire nella materia relativa alla promulgazione, sia perché la Corte stessa aveva negato la natura legislativa di questo atto presidenziale, sia perché in questa materia non si è mai verificata un’ipotesi di conflitto di attribuzioni.

elettorale, in quanto il potere legislativo popolare non solo elimina dall'ordinamento la disposizione oggetto del *referendum*, ma anche impedisce al Parlamento di disciplinare la materia in senso contrario a quanto risultato dalla consultazione popolare. Se è vero, infatti, che Scalfaro aveva chiesto alle Camere un nuovo esame della legge in questione, che è stata oggetto quindi di una doppia deliberazione, è pur vero che il Presidente, ignorando l'appello pubblico proveniente da autorevoli esponenti del mondo accademico e dalla società civile, aveva rinviato la legge, non per violazione del risultato del *referendum* del 1993, ma soltanto per mancata copertura finanziaria.

In quella occasione la Corte avrebbe potuto valutare l'esistenza ed i confini del "dovere" presidenziale di rinviare una legge costituzionalmente illegittima nella misura in cui violava il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare. La Corte, tuttavia, fermandosi alla valutazione preliminare in ordine alla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi di ammissibilità del conflitto, ha ritenuto che non sussistesse la legittimazione in capo ai ricorrenti, in quanto un comitato per il *referendum* cessa di essere potere dello Stato con la conclusione del procedimento referendario. Inoltre, la Corte ha ricordato come la normativa emanata dal legislatore successivamente al *referendum* fosse soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, non facendo alcun cenno in ordine ad un possibile controllo presidenziale in occasione della promulgazione.

Oltre ai casi appena citati di rinvio in cui, come appena evidenziato, Scalfaro ha esteso il proprio controllo anche in ambiti tradizionalmente riservati alla Corte costituzionale, l'ingerenza esercitata dal Presidente sull'attività parlamentare risulta intensa ed incisiva. Per quanto concerne i rapporti del Presidente della Repubblica con il Parlamento, meritano di essere segnalati

alcuni interventi in cui Scalfaro si è fatto portavoce di incisivi e puntuali progetti di revisione costituzionale, dalla politica penale<sup>433</sup> all'istruzione scolastica<sup>434</sup>, fino ad avallare in modo esplicito l'articolato disegno di riforme istituzionali e costituzionali proposto dal Presidente del Consiglio Dini nell'ottobre del 1995<sup>435</sup>.

Con riferimento alle legge di riforma elettorale, il Presidente Scalfaro ne ha sollecitato l'adozione, definendone i tempi ed i passaggi istituzionali: in questo, è evidente un'analogia con la legislatura in corso ed i ripetuti inviti del Presidente Napolitano all'adozione di una nuova legge elettorale. Il Capo dello Stato ha inoltre prospettato, in diverse occasioni, puntuali soluzioni di legge per arginare l'evasione, ha contestato l'opportunità di alcune leggi dello Stato,<sup>436</sup> nonché ha minacciato di fare uso del potere di scioglimento delle Camere, come sanzione per la decisione di una Camera di negare un'autorizzazione a procedere.<sup>437</sup>

---

<sup>433</sup> Nel novembre del 1995, Scalfaro ha avanzato l'opportunità di introdurre la presunzione di colpevolezza, dopo due condanne.

<sup>434</sup> Nel febbraio del 1994, nel vivo della campagna elettorale, il Capo dello Stato ha fatto proprie le tesi sostenute, proprio in quei giorni, dalla destra sulla riforma della scuola pubblica. In un intervento dai toni un po' polemici, il Presidente della Repubblica ha sollecitato vivamente l'applicazione del principio "*stesso prezzo-stesso costo*" tra scuola pubblica e scuola privata, facendosi, in questo modo, fautore di un incisivo progetto di revisione dell'articolo 33 della Costituzione. ed a contestare nel merito alcune leggi dello Stato

Nel novembre 1992, il Capo dello Stato ha criticato la legge Vassalli-Iervolino sulla droga, poiché ritenuta "*troppo severa con i tossicodipendenti*". Ha concluso la sua esternazione dicendo: "*Non mi ha convinto*". Cfr. i quotidiani del 22 novembre 1992.

<sup>435</sup> Il giorno seguente la presentazione dei cosiddetti "sette punti" da parte del Governo Dini, Scalfaro ha invocato l'avvio della stagione delle riforme, suggerendo, anche, il percorso (l'istituzione di una Commissione bicamerale).

<sup>436</sup> Alcune ricostruzioni apparse sulle stampa sembrano avvalorare la tesi della rilevante influenza del Presidente Scalfaro in merito alla produzione normativa. Un episodio interessante è riportato da Giancarlo Perna, *E ora presidente il suo burattino sembra impazzire*, in *Europeo*, 5 marzo 1993: "*Scalfaro che governa per interposto Amato, ha trovato anche il modo di farlo direttamente. Attraverso i comunicati. Vi racconto il caso più noto: nell'autunno scorso ci fu la crisi della lira. Giuliano corse al Quirinale e per un'ora parlò di economia con Oscar Luigi. E di nient'altro. Tornato a Palazzo Chigi, Amato trovò già sullo scrittoio il comunicato della Presidenza sull'incontro. Era un riassunto di fantasia del colloquio "Il capo dello stato ha incoraggiato il presidente del consiglio a proseguire la sua azione per la salvaguardia della lira". Fin qui, vero. Ma c'erano due postille. "Con l'occasione il capo dello stato ha manifestato il suo apprezzamento per le severe misure che il governo sta predisponendo contro la corruzione pubblica e per la nuova disciplina sulle nomine negli enti pubblici". Mai detto una parola su questo. Era solo un desiderio di Scalfaro. Ma reso pubblico, diventava un ordine*".

<sup>437</sup> Il riferimento è al diniego di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. De Lorenzo. Pochi giorni dopo il voto della Camera dei deputati, il Presidente Scalfaro, intervenendo sulla vicenda, ha duramente criticato il Parlamento: "*Dopo quel voto, vi giuro che se gli adempimenti non fossero già stati completati, la giornata sarebbe*



L'attenzione costante del Presidente Scalfaro per l'attività legislativa è dimostrata anche dall'istituzione, all'interno dell'Ufficio Affari Giuridici della Presidenza della Repubblica, di un Osservatorio sull'attività parlamentare, allo scopo di mettere al corrente il Capo dello Stato dell'attività delle Camere; per quanto riguarda l'attività normativa del Governo, venne raggiunta una sorta di "convenzione" che consentiva al Presidente della Repubblica di conoscere il contenuto dei provvedimenti dell'Esecutivo prima dell'approvazione in Consiglio dei Ministri.

Un altro dato interessante per la nostra analisi è rappresentato dall'assenza, nel corso del settennato di Scalfaro, di *moral suasion* presidenziale preventiva: non sono noti casi in cui il Presidente sia intervenuto durante l'*iter* di formazione di una legge. La ragione è duplice e viene chiarita dallo stesso Presidente, a settennato ormai terminato<sup>438</sup>: per un verso voleva evitare il rischio che, con un intervento preventivo, "*si affievolisca anzi, che scompaia il diritto-dovere del Capo dello Stato di eventuale impugnativa attraverso l'articolo 74*". Quella dell'anticipazione del controllo presidenziale rappresenta una delicata questione che si è riproposta, *a contrario*, con la Presidenza Napolitano e, in parte, con quella Ciampi e differenzia il settennato di Scalfaro da quelli successivi.

Inoltre, ed è questo lo spunto più interessante per la tesi che stiamo portando avanti, il Capo dello Stato voleva evitare una condivisione di responsabilità politica di una legge della maggioranza: una precisazione che chiarisce "la

---

*finita con lo scioglimento delle Camere... Un suicidio del Parlamento, un voto intollerabile, che ha determinato una frattura tra la gente e il Parlamento, una rottura del principio della pari condizione*".

Da questo momento, il Presidente Scalfaro inizierà ad acquisire un forte consenso popolare, ponendosi come interprete dell'opinione pubblica.

<sup>438</sup> Oscar Luigi Scalfaro, *La mia Costituzione. Dalla Costituente ai tentativi di riforma*, Passigli, Firenze, 2005, pp.127-128.

distanza” del Presidente rispetto alle scelte frutto della sola maggioranza governativa.

### ***3.3. Gli interventi sull’attività normativa del Governo***

Per quanto concerne il controllo presidenziale in sede di emanazione dei decreti legge, sono noti due casi da cui possono essere tratti spunti utili all’analisi. In merito alla questione del finanziamento ai partiti, il Presidente Scalfaro ha rifiutato di emanare un decreto legge sulla depenalizzazione dei reati connessi al finanziamento illecito dei partiti (cd. decreto Conso), predisposto dal Governo quando oramai erano stati convocati i *referendum*. Scalfaro ha reso nota la lettera con cui aveva rifiutato l’emanazione chiedendo esplicitamente al Governo di valutare l’opportunità di utilizzare lo strumento della legge ordinaria; nella nota, il Capo dello Stato ha sottolineato la difficoltà che il provvedimento avrebbe sicuramente incontrato in sede di conversione, “*riguardando materia, complessa, delicata e controversa*”. La volontà del Presidente di conferire la massima efficacia politica alla manifestazione del proprio dissenso veniva rilevata proprio dall’iniziativa di rendere pubblico il testo della lettera inviata al Presidente del Consiglio.

Un secondo caso ha riguardato la delicata disciplina della RAI: dinanzi ad un decreto che affidava al Governo un sostanziale potere di revoca dei consiglieri RAI, il Presidente è intervenuto esortando il Governo a modificare il testo del decreto, eliminando l’intervento di revoca dell’Esecutivo. Il rifiuto presidenziale di emanare il decreto nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri è stato anche in questo caso reso noto dal Presidente della Repubblica in modo singolare: come già rilevato, Scalfaro, nel primo messaggio di rinvio,

aveva fatto presente direttamente al Parlamento il precedente operato sul decreto in questione.

In entrambi i casi, quindi, al legittimo esercizio di poteri formali, ha fatto seguito una opportuna pubblicità: per un verso, la pubblicità ha reso noto all'opinione pubblica il controllo esercitato dal Presidente della Repubblica in merito a provvedimenti su cui erano in corso vivacissime polemiche, dall'altro sembra trasparire una sorta di "doveroso rispetto" nei confronti dell'organo titolare della funzione legislativa.

Per quanto riguarda, invece, la prassi governativa della reiterazione dei decreti legge, si è assistito ad un puntuale intervento da parte del Presidente Scalfaro. Il 30 maggio del 1996, il Capo dello Stato ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio Prodi, immediatamente prima della votazione sulla fiducia al Governo, in cui definiva *"anomalo e grave"*, nonché *"assolutamente insostenibile"* il fenomeno della reiterazione dei decreti legge, qualificato come *"un'usurpazione delle prerogative del Parlamento...e una permanente lesione dei principi fondamentali della ripartizione delle funzioni tra gli organi costituzionali, fino a minare lo stesso concetto di divisione dei poteri, che costituisce il nucleo essenziale di tutte le Costituzioni moderne"*. Il Presidente della Repubblica ha ricordato, inoltre, di non aver finora rifiutato l'emanazione dei decreti legge reiterati solo perché, in una condizione di instabilità politica, *"bloccare questa fonte normativa primaria rischiava di paralizzare la vita stessa dello Stato"*. Il Capo dello Stato ha minacciato, tuttavia, il rifiuto di emanazione, indicando anche un termine al Governo: nel caso in cui entro *"il prossimo autunno, e cioè prima della sessione di bilancio"*, il problema non

avesse trovato soluzione, il Presidente si dichiarava pronto ad “*esercitare con accentuato rigore i poteri di garanzia*”<sup>439</sup>.

### ***3.4. Osservazioni conclusive sull'incidenza della “crisi politico-istituzionale” sull'esercizio dei poteri presidenziali***

In conclusione, da quanto sin qui ricostruito, è emerso un incisivo controllo presidenziale sull'attività legislativa che, sembra aver recuperato lo spirito “collaborativo” pensato dai Costituenti per gli istituti in esame, smarrito con la Presidenza Cossiga. Per quanto riguarda la tesi che si sta sostenendo con il presente studio ovvero l'incidenza del mutamento del sistema politico sull'esercizio dei poteri di controllo sulla funzione normativa, si deve rilevare come l'avvento di un sistema maggioritario non sembra aver apportato alcun innovamento alla prassi. La ragione può rinvenirsi nella circostanza che la Presidenza Scalfaro ha vissuto in pieno la transizione e, anche quando ha operato in un Parlamento eletto con le nuove regole del maggioritario, la dinamica dei rapporti tra maggioranza e minoranze, nonché tra maggioranza parlamentare e governo non rispecchiava quella propria delle democrazie maggioritarie. Ciò è ancor più evidente se si ha riguardo alla scarsa tenuta dei Governi ed all'avvicinarsi di Governi con a capo Presidenti del Consiglio “designati” dagli elettori con Governo tecnici, di nomina presidenziale. Si può quindi ritenere la posizione di Scalfaro coerente con la situazione politica determinata da un sistema maggioritario ancora “imperfetto”.

Possiamo aggiungere alle nostre riflessioni un ulteriore elemento: anche nel corso della XVI Legislatura, si è assistito, come verrà evidenziato nell'ultimo paragrafo di questo capitolo, all'avvicinarsi di un Governo espressione del

---

<sup>439</sup> Alla lettera inviata da Scalfaro è stata data ampia notizia da parte dei quotidiani e la stessa è stata pubblicata integralmente da “*Il Sole-24 Ore*”, 5 giugno 1996.

voto elettorale con un Governo di “nomina Presidenziale”. Inoltre, la nomina di Monti a Presidente del Consiglio è stata determinata dalla grave crisi economica, culminata nella “sfiducia dei mercati” nei confronti dell’indirizzo politico intorno al quale si era formata la maggioranza di Governo. Pertanto, seppur in contesti di crisi diversi, i Governi di nomina presidenziale hanno rappresentato un espediente istituzionale che ha consentito al Capo dello Stato di vigilare da vicino sulle scelte legislative e, soprattutto, con il Governo Monti, di politica economica.

Tornando alla Presidenza Scalfaro, il nuovo sistema elettorale non sembra aver determinato un mutamento dell’ indirizzo che aveva caratterizzato le precedenti Presidenze: ciononostante, dalla prassi appena richiamata possono essere tratti alcuni elementi di interesse. Il particolare contesto storico-politico spiega la ragione per cui il Capo dello Stato, dinanzi ad una diffusa crisi di fiducia nella politica, abbia infatti utilizzato il rinvio come strumento per garantire legalità e trasparenza: in ogni intervento in merito a provvedimenti legislativi, il Presidente si è sempre attenuto al testo costituzionale, estendendo il parametro di legittimità alla giurisprudenza della Corte.

Da ultimo, merita di essere condotta una riflessione sulla scelta operata da Scalfaro di evitare l’uso della *moral suasion* nel corso dei lavori governativi e parlamentari. Si potrebbe ritenere che l’assenza di controlli preventivi rientri nella volontà del Presidente Scalfaro, sotto questo aspetto differente dagli altri Presidenti del maggioritario, di rispettare in modo integrale il testo costituzionale: *“Cosa potrebbe mai impugnare il Presidente della Repubblica dopo essere stato coinvolto e quindi dopo aver concordato soluzioni alle sue*

*eventuali obiezioni?”*<sup>440</sup> si chiedeva Scalfaro. Si tratta di un quesito che si è ripresentato in tutta la sua problematicità anche nelle Presidenze Ciampi e Napolitano. In particolare, si può sin da subito anticipare che proprio l'intervento preventivo esercitato dal successore di Scalfaro con riferimento alla legge di riforma elettorale approvata nel 2005 ha comportato il mancato rinvio della stessa.

D'altro canto, non può non rilevarsi come la volontà di non anticipare il controllo presidenziale durante la fase di approvazione dei provvedimenti per non “consumare” anticipatamente l'esercizio dei poteri formali, rappresenti un elemento di difformità rispetto alle Presidenze Ciampi e Napolitano. In particolare, con Ciampi si è assistito ad un incisivo uso di interventi in via informale a cui ha fatto spesso seguito l'esercizio dei poteri formali: come verrà messo in luce, la diversa scelta operata dal Presidente Ciampi può essere compresa soltanto se si ha riguardo al mutato clima politico-istituzionale della XIV Legislatura, in cui si è affermato un (seppur incompiuto) consolidamento della democrazia maggioritaria.

Inoltre, considerato che la *moral suasion* tesa ad apportare modifiche ad un provvedimento in corso di approvazione è stata solitamente rivolta al Governo piuttosto che alle Camere, si potrebbe ritenere che l'attenzione ed il rispetto mostrati dal Presidente Scalfaro nei confronti dell'organo parlamentare abbiano fatto preferire interventi trasparenti e pubblici nelle forme e con gli strumenti previsti dal testo costituzionale.

---

<sup>440</sup> Oscar Luigi Scalfaro, *La mia Costituzione. Dalla Costituente ai tentativi di riforma*, cit., pp.127-128.

#### **4. La Presidenza Ciampi: il rinvio e la tutela delle minoranze**

##### **4.1. Premessa**

La presidenza Ciampi è la prima ad operare interamente nel nuovo contesto politico determinato da un sistema elettorale prevalentemente maggioritario che ha profondamente modificato i rapporti tra Governo e Parlamento. Il settennato di Ciampi si è infatti svolto in massima parte durante la XIV legislatura in cui si è assistito, come è già stato sottolineato nel paragrafo del secondo capitolo relativo all'attuale evoluzione della forma di governo parlamentare, ad un diverso atteggiarsi delle forze politiche in Parlamento: alla ricerca costante del dialogo e del compromesso tra tutti i partiti che ha caratterizzato i primi quarant'anni di vita repubblicana, è andata prima affiancandosi e poi sostituendosi una nuova logica basata sul confronto tra area di governo (e della maggioranza politica) ed area di opposizione. La legislatura in questione ha visto svilupparsi un notevole sforzo evolutivo inteso ad avvicinare la nostra forma di governo, pur con i necessari adattamenti ai caratteri del sistema politico italiano, al modello maggioritario britannico.

Questo nuovo contesto politico ha comportato una trasformazione dei poteri e delle funzioni attribuite al Presidente della Repubblica: in un sistema basato su un assetto bipolare, in cui il Presidente del Consiglio è *de facto* scelto direttamente dagli elettori, l'operatività del Capo dello Stato dovrebbe essere depurata “dagli slanci di iniziativa e di intervento politico”<sup>441</sup> che hanno caratterizzato le precedenti Presidenze, limitandone l'operatività al ruolo di ‘garante della Costituzione’.<sup>442</sup>

---

<sup>441</sup> Francesco Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2004, p. 2150.

<sup>442</sup> Il parlamentarismo maggioritario, infatti, se da una parte produce come inevitabile conseguenza “l'impatto politico dell'attività del Presidente”, dall'altra ne rafforza la funzione di garanzia, di controllo e custodia della Costituzione, cfr. Gaetano Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., pp. 479 ss.. Lo stesso

Come più volte rilevato e dimostrato con riferimento alle Presidenze sin qui analizzate, il ruolo del Capo dello Stato è infatti fortemente influenzato dal contesto politico-istituzionale in cui si trova ad operare: la stretta connessione tra sistema politico e prassi presidenziale si è avvertita in modo molto evidente proprio nel corso del settennato di Ciampi ed in particolare negli ultimi cinque anni di mandato che sono coincisi con la XIV legislatura. L'operato di Ciampi, diversamente da quello del suo predecessore, sembra spinto verso un ruolo più coerente con la democrazia maggioritaria e diretto al superamento della fase di transizione che ha avuto inizio un decennio prima.<sup>443</sup>

Eletto al primo turno da uno schieramento parlamentare molto ampio con maggioranza di centrosinistra, ha avuto per buona parte del settennato come interlocutore il Presidente del Consiglio Berlusconi, esponente della coalizione di centrodestra. Il contesto politico-partitico in cui si è mosso Ciampi, ed è questo uno degli elementi differenziali rispetto alla Presidenza Scalfaro, è stato caratterizzato da una stabile governabilità per tutta la durata della legislatura (fatta eccezione per la crisi all'interno della maggioranza che ha comportato nell'aprile del 2005 un "rimpasto" di Governo) e da una, anch'essa stabile, *leadership* al vertice: nella XIV legislatura era ben chiaro il ruolo della maggioranza, così come quello dell'opposizione. Si potrebbe ritenere che la larghezza e la solidità della maggioranza parlamentare e quindi la prima stabilizzazione conosciuta dal nostro sistema politico del modello maggioritario, abbiano dato un importante impulso all'evoluzione del sistema

---

Presidente Ciampi, nel discorso pronunciato alle Camere dopo il suo giuramento, ha sottolineato di intendere la propria elezione *"come mandato di garanzia costituzionale nei confronti di tutte le forze politiche"*, mentre nel discorso di fine anno del 2001 ha fornito una precisa definizione di come intendeva il proprio ruolo: *"nel nostro ordinamento il Presidente della Repubblica non ha, fra i suoi compiti, quello di governare; egli rappresenta l'unità nazionale, vigila ed opera perché siano rispettati i principi costituzionali; ha il diritto-dovere di consigliare..."*

<sup>443</sup> E' stato sostenuto che la sensibilità del Presidente Ciampi ha reso più agevole l'avvento di una democrazia maggioritaria stabilizzata. Così, Simone Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, cit., p. 382.



parlamentare, che, a sua volta, si è riflessa sia sul potere di rinvio, sia, più in generale, sulla figura presidenziale.

Ed è stato proprio il difficile rapporto che ha segnato le relazioni tra la maggioranza di governo e le forze di opposizione a provocare un coinvolgimento del Presidente nelle vicende politico-costituzionali nelle quali maggiormente si è evidenziato lo scontro tra le forze politiche.<sup>444</sup>

Se da una parte il prestigio e l'ampio consenso di cui godeva, soprattutto nella prima parte del mandato, lo avrebbero dovuto condurre nella direzione di un "arbitro" particolarmente autorevole e accettato, dall'altra, il Capo dello Stato è stato spesso "*tirato per la giacca*"<sup>445</sup> dall'opposizione che ne ha richiesto l'intervento in funzione di tutela e di garanzia rispetto alle scelte della maggioranza. Anche in questo caso, il Presidente della Repubblica non si è piegato alle richieste di una parte politica, mostrando di comportarsi in piena autonomia rispetto alle sollecitazioni esterne, intervenendo con misura nella dinamica politica e fondando i suoi interventi sulla difesa dei principi e dei valori costituzionali.

Lasciando alle conclusioni del lavoro le considerazioni in merito ad un diverso ruolo che, in tale nuovo contesto, il Presidente della Repubblica si è trovato a ricoprire, si vuole analizzare la prassi di Ciampi in merito alla funzione di controllo esercitata sul procedimento legislativo, per verificare se e in quale misura il sistema politico in cui ha operato ne abbia influenzato l'esercizio dei poteri formali.

---

<sup>444</sup> Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, cit., p.32 rileva "... la oggettiva difficoltà, per non dire l'impossibilità, anche del presidente meglio consigliato e più prudente reggere le tensioni che si sono andate scaricando sulla figura presidenziale, e che sono a loro volta frutto indiretto della ricerca ossessiva di altissime tutele da parte degli operatori di un sistema politico sostanzialmente debole e scarsamente legittimato (parlo ovviamente di legittimazione politica)".

<sup>445</sup> Cfr. Sabino Cassese, *Non tirate la giacca all'arbitro Ciampi*, in *Il Sole 24 ore*, 21 febbraio 2002; Paolo Pombeni, *Tanti lo tirano per la giacca ma l'arbitro è super partes*, in *Il Messaggero*, 12 maggio 2002; Augusto Barbera, *La cautela del Colle e il 'tiro alla giacca'*, in *Il Sole 24 ore*, 18 maggio 2002.

Sotto tale profilo, si deve registrare un “cambio di strategia” della Presidenza nel corso del settennato: nella prima parte del mandato sono noti, non in quanto resi pubblici dal Presidente ma perché “trapelati” nella stampa, numerosi interventi del Capo dello Stato attraverso i quali ha esercitato una vigilanza preventiva nel corso del procedimento legislativo. Inoltre, si ascrivono alla “strategia” presidenziale diverse esternazioni, alcune relative al contenuto di provvedimenti legislativi in corso di approvazione, altre che attengono al “metodo” presidenziale di controllo.<sup>446</sup>

Se, certamente, gli interventi presidenziali nel corso dell’approvazione di una legge non rappresentano un elemento innovativo, è pur vero che con la Presidenza Ciampi hanno acquistato una rilevanza pubblica molto evidente.

Sul costante ricorso alla *moral suasion*, sulle sue potenzialità e i suoi limiti, si tornerà nel successivo paragrafo: in questa sede è opportuno anticipare che se è vero che nel settennato di Ciampi, è stato potenziato il controllo preventivo ed informale, è pur vero che, soprattutto nella seconda parte del mandato, si sono registrati otto casi di rinvii di legge. Il dato quantitativo, di per sé rilevante, deve essere inoltre integrato con alcuni rilievi che mettono in luce l’incisività del controllo presidenziale sulle leggi attraverso lo strumento formale del rinvio.<sup>447</sup>

---

<sup>446</sup> Il riferimento è alla “dichiarazione berlinese” del giugno 2003 in cui il Presidente Ciampi, in occasione dell’inaugurazione a Berlino della nuova sede dell’ambasciata italiana, rispondendo ad una domanda di una studentessa, ha avuto modo di affermare che il rinvio delle leggi è limitato ai soli casi di manifesta non costituzionalità delle leggi. Su tale episodio si tornerà nel prosieguo.

Per una puntuale disamina sulla “dottrina” di Ciampi sul potere di rinvio, si rinvia a Maria Cristina Grisolia, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere*, Jovene Editore, Napoli, 2004, pp.1103-1108, la quale rileva “l’ (apparente) interpretazione “minimale” data dal Presidente all’art. 74 Cost.”. L’A. sottolinea anche un aspetto su cui si tornerà ovvero che dal confronto tra “dottrina” e “prassi” del Presidente Ciampi è emersa la non conformità della seconda alla prima.

<sup>447</sup> Secondo Carlo Chimenti, *Presidenza Ciampi: luci e ombre di un settennato*, in *Nomos*, pp. 15-23, il settennato di Ciampi può essere suddiviso in due parti: una “prima fase in cui i buoni rapporti fra la maggioranza e il Governo Berlusconi II non hanno offerto alcuna occasione per iniziative di tipo protagonista (o “interventista”); anche se, in verità, a tale tipo di iniziative avrebbero talvolta prestato il fianco certi progetti del Governo, difficilmente conciliabili con la Costituzione vigente....Dopodiché, in una seconda fase, quando il

*In primis*, va evidenziata l'importanza politica per la maggioranza di governo di alcune delle leggi rinviate, come la legge di riforma del sistema radiotelevisivo, la legge di riforma dell'ordinamento giudiziario e la legge sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento. La larga maggioranza parlamentare di cui godeva la coalizione di centrodestra ha consentito l'approvazione di leggi a prescindere dall'opposizione ed, anzi, marginalizzandone il ruolo in Parlamento: si può sostenere che proprio il contenuto di molti provvedimenti, nonché la “dinamica” in cui hanno trovato approvazione, propria di una democrazia maggioritaria, hanno comportato la “reazione” del Capo dello Stato, espressa attraverso la richiesta di riesame. Ai fini della nostra analisi, rileva evidenziare che i rinvii in esame, richiesti, rispettivamente, il 15 dicembre 2003, il 16 dicembre 2004 ed il 20 gennaio 2006, risalgono alla seconda parte del settennato: anche questo è un elemento da non sottovalutare in quanto è emblematico di un “cambio di strategia” presidenziale rispetto a provvedimenti di indiscusso significato politico per la maggioranza governativa.

---

*rapporto maggioranza/Governo ha cominciato a mostrare segni di logoramento, il Presidente della Repubblica è stato costretto ad uscire, talora, dalla mera routine”.*

Per completezza, è opportuno precisare che non pochi furono gli interventi di Ciampi in sede di emanazione di atti con forza di legge, anche nell'immediatezza della sua elezione: nel luglio del 1999, il Presidente Ciampi intervenne a proposito di due decreti legislativi, il primo riguardante l'Istituto di Astrofisica e il secondo concernente la riforma del C.O.N.I. Con riferimento a quest'ultimo provvedimento, la stampa ha dato molto risalto alla mancata emanazione da parte del Presidente della Repubblica del decreto legge di riforma del C.O.N.I., approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 luglio. La scelta presidenziale di non procedere all'emanazione ha recepito nella sostanza alcune critiche sollevate dalle opposizioni parlamentari (soprattutto da parte di Alleanza Nazionale) che contestavano la costituzionalità del decreto. Le obiezioni espresse dal Capo dello Stato hanno riguardato, in particolar modo, la questione dell'incompatibilità per i membri del Parlamento di assumere cariche federali e l'estensione dell'autonomia garantita dallo Statuto del C.O.N.I. (autonomia che il decreto avrebbe per certi aspetti compromesso). Pochi giorni dopo il rifiuto di emanazione, la stessa disciplina è stata riproposta nel d.lgs. n. 242 del 23 luglio 1999 che ha recepito le osservazioni presidenziali, abolendo il comma che stabiliva la totale incompatibilità tra le cariche sportive ricoperte in ambito Coni e quelle politiche.

Anche nella seconda parte del settennato sono noti interventi del Capo dello Stato in materia di atti con forza di legge: il Presidente Ciampi ha respinto il decreto legge sulle nuove modalità di nomina del Governatore della Banca d'Italia o, ancora, il suo intervento ha determinato il ritiro di un decreto legge in materia di intercettazioni telefoniche, poi presentato in forma di disegno di legge parlamentare.

Il secondo elemento da considerare attiene ai vizi lamentati nel messaggio di rinvio: significativo è il ruolo del tutto marginale dell'art. 81 Cost. la cui violazione è stata rilevata dal Presidente Ciampi in soli due casi.<sup>448</sup> Gli altri rinvii, ben lontani dall'attenersi a questioni di stretta legittimità costituzionale, si sono attestati su argomentazioni vicine al merito, sia pure un merito del tutto particolare quale è quello della "logica della legislazione": ai puntuali rilievi sull'illegittimità della legge sottoposta a promulgazione, si sono accompagnate spesso anche problematiche di merito, che non erano strettamente connesse alla violazione di una specifica disposizione costituzionale.

Un ulteriore dato che può essere tratto dalla prassi di Ciampi in tema di rinvii è rappresentato dalla circostanza che, in due casi, oggetto di rinvio sono state leggi di conversione di decreti legge.<sup>449</sup> Si è già visto che alla prassi dei rinvii di leggi di conversione inaugurata dal Presidente Cossiga, si è conformata anche la Presidenza Scalfaro: pertanto, i rinvii operati da Ciampi, non sembrerebbero rappresentare, sotto tale profilo, un'innovazione nell'istituto.

Occorre tuttavia considerare alcuni aspetti, che rivestono una certa utilità ai fini della nostra analisi. I rinvii in questione rappresentano i primi casi di richieste di riesame di una legge di conversione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 che ha ritenuto illegittima la reiterazione dei decreti

---

<sup>448</sup> La violazione dell'art. 81 Cost. è stata eccepita con riferimento al rinvio del 10 aprile 2003 della Legge di semplificazione 2001 ed al rinvio del 3 marzo 2006 della legge di conversione del decreto legge recante "Fiscalizzazione degli oneri sociali, proroga degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed interventi per settori in crisi".

La ragione dello scarso numero di rinvii per violazione dell'art. 81 Cost potrebbe rinvenirsi nell'istituzione da parte del Presidente Ciampi di un' Unità operativa di controllo con il compito di valutare le ripercussioni dei provvedimenti aventi natura finanziaria sul bilancio statale: in questo modo viene conferita una più incisiva capacità di analisi e una maggiore valenza tecnica all'attività di controllo preventivo del Quirinale. Compito dell'unità di valutazione è, infatti, quello di esprimere osservazioni e rilievi sui provvedimenti aventi natura finanziaria sottoposti alla firma del Capo dello Stato.

<sup>449</sup> I rinvii di leggi di conversione di d.l. risalgono al 29 marzo 2002 (Conversione in legge, con modificazioni del d.l. n. 4 del 25 gennaio 2002, recante "Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura") ed al 3 marzo 2006 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. n. 2 del 10 gennaio 2006 recante "Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa").

legge; tant'è che sono espressamente richiamati come ipotesi eccezionali anche dal Presidente Napolitano nella nota lettera trasmessa ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio, relativamente all'approvazione della legge di conversione del decreto "milleproghe", su cui si tornerà in seguito.

Un altro elemento innovativo è rappresentato dalla circostanza che il rinvio della legge di conversione del d.l. in materia di "mucca pazza", è stato posto in essere il giorno stesso della scadenza del decreto legge.<sup>450</sup> Se è vero che le Camere non furono certo solerti nell'approvare la legge di conversione che venne trasmessa al Capo dello Stato il 26 marzo 2002, tre giorni prima della scadenza, e quindi il tempo di valutazione per il Presidente era molto ridotto, è pur vero che se il rinvio fosse stato esercitato immediatamente, le Camere avrebbero avuto l'oggettiva possibilità di riapprovare la legge.

Al di là delle ragioni che hanno giustificato il rinvio e che saranno di seguito analizzate, non può non essere evidenziata la rilevanza di un rinvio operato l'ultimo giorno di vigenza del decreto legge: come si è già riferito, all'atto del primo rinvio di una legge di conversione, si era aperto tra gli studiosi un animato dibattito in merito alla legittimità del veto presidenziale che, di fatto, da sospensivo si traduceva in definitivo. La medesima questione si è nuovamente proposta con riferimento al rinvio in questione in quanto era stato sostenuta l'inammissibilità del rinvio l'ultimo giorno disponibile e l'inopportunità di aver fatto decadere il decreto "in Quirinale" piuttosto che in Parlamento.<sup>451</sup>

---

<sup>450</sup> Il disegno di legge è stato cancellato dall'ordine del giorno dei lavori del Senato, in data 30 marzo 2002, *"per il decorso del termine di conversione"*.

<sup>451</sup> L'inammissibilità del potere presidenziale di rinvio operato l'ultimo giorno di vigenza del decreto legge è stata sostenuta da Stefano Maria Cicconetti, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2002, pp. 3097 ss. A fondamento della propria tesi, l'A. sostiene che il potere di rinvio, per come è configurato dall'art. 74 Cost., deve essere tale da consentire comunque la possibilità di una nuova deliberazione da parte delle Camere: *"il suo esercizio è inammissibile tutte le volte che esso, non consentendo una nuova deliberazione delle Camere, comporta la caducazione della legge"*.

Ad ogni modo, le Camere non hanno sollevato problematiche sul punto, né tantomeno è stata prospettata la possibilità di adire la Corte, sollevando conflitto di attribuzioni contro il Presidente della Repubblica, affinché giudicasse della legittimità costituzionale del rinvio di una legge di conversione l'ultimo giorno di vigenza del decreto legge.<sup>452</sup>

Un ultimo aspetto dei rinvii del Presidente Ciampi che va ricordato concerne l'ultima richiesta di riesame, del 3 marzo 2006: il rinvio di una legge di conversione di un decreto legge in materia di interventi urgenti per il settore agricolo<sup>453</sup> è infatti intervenuto in regime di *prorogatio* delle Camere, che furono sciolte l'11 febbraio 2006. A seguito del rinvio, il Parlamento riuscì rapidamente a riapprovare la legge, apportando le correzioni richieste dal Capo dello Stato che attenevano soltanto al vizio di mancata copertura finanziaria.<sup>454</sup> Evidentemente, la possibilità di riapprovare la legge di conversione in tempo utile, in modo da evitare la decadenza del decreto legge, nonostante le Camere fossero sciolte, è sintomo di una qualche forma di collaborazione da parte dell'opposizione che non fece mancare il numero legale in Parlamento.<sup>455</sup>

Da questa breve disamina della prassi della Presidenza Ciampi con riferimento all'attività di controllo sulla produzione normativa sono emersi alcuni aspetti interessanti ai fini della ricostruzione del ruolo presidenziale in

---

La questione è affrontata anche da Nadia Maccabiani, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (8 aprile 2002).

<sup>452</sup> I contenuti del decreto legge non convertito furono in parte trasposti in altri provvedimenti.

<sup>453</sup> Cfr. nota 448.

<sup>454</sup> Il rinvio presidenziale in questione ha avuto l'effetto di stralciare dal testo del provvedimento la parte relativa al condono agricolo, particolarmente contestata dall'opposizione.

<sup>455</sup> Secondo Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., pp. 603-604, la collaborazione da parte dell'opposizione che ha consentito la riapprovazione della legge rinviata, è dipesa dal fatto che “*decidere di far mancare il numero legale in Parlamento, avrebbe significato uno sgarbo istituzionale nei confronti del Capo dello Stato che, appunto, non conveniva politicamente ad alcuno né della maggioranza né dell'opposizione, entrambe molto attente alle conseguenze elettorali di un simile atteggiamento*”.

una democrazia maggioritaria.<sup>456</sup> Si dedicheranno pertanto i paragrafi che seguono all'approfondimento dell'utilizzo presidenziale della *moral suasion* rispetto ai provvedimenti *in itinere* in Parlamento, nonché della rilevanza dei motivi a fondamento delle richieste di riesame. Attività informale ed esercizio di poteri formali rappresentano infatti le due linee guida seguite dal Presidente Ciampi nella sua attività di vigilanza dei provvedimenti legislativi.

#### ***4.2. La moral suasion durante la fase di formazione della legge***

Per quanto riguarda l'attività legislativa svolta nel corso della XIV legislatura, dalla cronaca costituzionale è emerso un intenso coinvolgimento costituzionale del Presidente della Repubblica. In particolare, il Presidente Ciampi ha posto in essere una incessante attività “dietro le quinte”, fatta di consigli, suggerimenti, limature per rendere il provvedimento “promulgabile”: nel corso dei rapporti informali che, “*nella sua veste di garante del rigore costituzionale*”<sup>457</sup>, ha intrattenuto con gli altri soggetti politici, il Presidente della Repubblica ha ammonito, consigliato, espresso il suo dissenso, manifestato le sue osservazioni, suggerito modifiche al contenuto degli atti sottoposti alla sua firma, esercitato un'opera di mediazione per alleviare la conflittualità tra le forze politiche, esternato le sue opinioni su provvedimenti o decisioni di rilevanza politica<sup>458</sup>.

---

<sup>456</sup> Nonostante l' incisiva attività presidenziale di controllo, una critica mossa all'operato di Ciampi è stata di non essersi opposto con determinazione ad una serie di iniziative governative tacciate di dubbia costituzionalità.

<sup>457</sup> Temistocle Martines, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 144.

<sup>458</sup> Secondo Mario Dogliani, *Il 'potere di esternazione' del Presidente della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 238-239, “questo complesso di attività informali volte ad influenzare un processo politico suscettibile di portare alla formazione di un atto controfirmabile, o ad influenzare il comportamento di altri organi costituzionali al di fuori dell'ambito dei poteri riconosciuti al Presidente corrisponde...all'attività di indirizzo politico” che esercita il Presidente della Repubblica nei confronti degli altri organi istituzionali.

Soprattutto con l'avvento della Presidenza Ciampi, si è andata determinando una fitta ed articolata trama di collegamenti informali, con il Governo soprattutto, ma non esclusivamente, che ha consentito al Presidente della Repubblica non solo di tenersi costantemente informato, ma anche di far conoscere agli organi cui compete di decidere le proprie osservazioni ed i propri dubbi, richiamandoli ad un attento rispetto del testo costituzionale o dando suggerimenti in merito all'opportunità del provvedimento. Inoltre gli interventi informali sono stati anche diretti a prevenire o risolvere "*in via breve e riservata*" <sup>459</sup> divergenze, conflitti e qualche volta contrasti tra i soggetti politici. <sup>460</sup>

Gli interventi di persuasione, già noti dai tempi di Einaudi, con la Presidenza Ciampi hanno assunto un'importanza ed una dimensione innovativi. Il Capo dello Stato, seguendo "da vicino" l'*iter* di alcune leggi, soprattutto quelle di particolare significato istituzionale o che hanno determinato un forte tasso di conflittualità politica, ha svolto una vera e propria funzione persuasiva nei confronti della maggioranza di Governo, pronunciandosi, mediante relazioni informali, "*sulla praticabilità costituzionale*" di determinate soluzioni legislative. <sup>461</sup>

Tale forma di controllo "anticipata" ha riguardato in particolare alcune leggi considerate dall'opposizione strumentali alla tutela di interessi personali del Presidente del Consiglio come la Legge Cirami sul legittimo sospetto e la legge

---

Tali rapporti informali sono frutto di una relazione "*conseguente allo svolgimento di quel compito di assistenza, che si estrinseca nell'assunzione di informazione "minutissima", e poi nel controllo consultivo, nella vigilanza...*", Giovanni Motzo, (voce) *Messaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 146 ss.

<sup>459</sup> Temistocle Martines, op. ult. cit., p. 144.

<sup>460</sup> Come sottolineato dal Presidente della Camera Pierferdinando Casini in un articolo apparso su *La Repubblica*, 15 agosto 2002 e poi inserito in *Rassegna parlamentare*, 1/2003, pp. 225-229, "*il ruolo stesso degli organi di garanzia presuppone che, accanto alle manifestazioni più visibili dell'esercizio delle loro funzioni, essi cerchino di sciogliere i nodi delle vicende istituzionali, con un'azione discreta, dietro le quinte, facendo leva sulla capacità di 'moral suasion' che è tanto più incisiva quanto più essi sono in grado di rappresentare gli interessi duraturi delle istituzioni*".

<sup>461</sup> Claudio De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ed unità nazionale*, cit., p.214.



di riforma del falso in bilancio del 2002, il “Lodo Schifani” sulla sospensione del processo per le più alte cariche dello Stato del 2003 e la legge “ex-Cirielli” sulla recidiva del 2005.

L'utilizzo della *moral suasion* rappresenta un elemento di diversità rispetto alla Presidenza Scalfaro che, come si è già avuto modo di rilevare, non intervenne preventivamente perché, come lo stesso ebbe modo di precisare, non voleva condividere responsabilità politiche con l'esecutivo e non voleva precludere il suo possibile intervento successivo attraverso il rinvio. Mentre Scalfaro ha quindi preferito l'utilizzo dei formali rinvii, diversamente, la Presidenza Ciampi, ha privilegiato, perlomeno nella prima parte del settennato, l'utilizzo di strumenti informali. Evidentemente, ogni Capo dello Stato ha “dosato” in misura diversa gli uni e gli altri: la diversa misura sembra essere determinata dalla personalità dei Presidenti, dal diverso contesto politico nel quale hanno operato, nonché dal “riflesso” che gli interventi informali spiegati hanno avuto su Governo e maggioranza parlamentare. Questo spiega la ragione per cui, nella seconda parte del suo mandato, Ciampi abbia affiancato all'utilizzo di interventi in via informale, l'esercizio del potere di rinvio. Inoltre, rilevato che l'intervento presidenziale in via preventiva comporta, anche agli occhi dell'opinione pubblica, una sorta di condivisione di responsabilità tra Governo e Capo dello Stato sul contenuto del provvedimento, si potrebbe ritenere che, di fronte alle iniziative legislative chiaramente tese a salvaguardare gli interessi del capo di coalizione, il Presidente Ciampi abbia preferito utilizzare il più “visibile” (agli occhi di Parlamento e cittadini) strumento del rinvio.

La ragione per cui la Presidenza Campi si è contraddistinta per un costante esercizio del “potere di persuasione” sembrerebbe rinvenirsi proprio nei nuovi

caratteri del sistema politico<sup>462</sup>: Ciampi appare infatti consapevole di operare in una dinamica maggioritaria in cui il Governo ha una “sua” maggioranza, dotata della forza numerica per poter approvare provvedimenti, anche senza l’appoggio da parte dell’opposizione. Ciò spiegherebbe la prudenza di un Presidente della Repubblica che, perlomeno nella prima parte del mandato, preferisce evitare, con riferimento alle leggi di particolare rilevanza politica, di formalizzare il dissenso con la richiesta di riesame.

Richiedere un rinvio di una legge approvata a grande maggioranza, nell’ipotesi in cui non venissero accolte le proprie indicazioni, avrebbe comportato uno “svilimento” della figura presidenziale: il Capo dello Stato sarebbe stato infatti obbligato a promulgare la legge rinviata, tranne, evidentemente nell’ipotesi limite in cui la legge riapprovata avesse presentato lesioni così gravi ai principi supremi della Costituzione da far attivare, in caso di promulgazione, la responsabilità presidenziale ai sensi dell’art. 90 Cost.

Si potrebbe quindi ritenere che il Capo dello Stato, per evitare un rinvio *ex post* della legge, che avrebbe potuto non sortire gli effetti auspicati, ha preferito un proprio diretto coinvolgimento *ex ante*.

Prima di verificare le potenzialità e i limiti dell’attività di vigilanza preventiva, appare interessante ricostruire alcuni casi in cui il Presidente ha inviato suggerimenti al Governo durante la fase costitutiva dell’*iter legis*.

Va precisato che i rapporti informali tra il Presidente della Repubblica e gli altri organi costituzionali, in special modo il Governo sono suscettibili di esprimersi nelle forme più diverse (colloqui, lettere, incontri) e, per lo più, non vengono resi noti all’opinione pubblica: infatti, stante il loro carattere

---

<sup>462</sup> Per considerazioni critiche si rinvia a Andrea Pugiotto, “Veto players” e dinamiche istituzionali nella vicenda del “lodo Maccanico”, in *Quaderni costituzionali*, 2/2004, pp.255-280.

normalmente riservato, risulta difficile risalire al concreto atteggiarsi di detti rapporti, in mancanza di una volontà di questi organi di renderli noti<sup>463</sup>. Tra l'altro, lo stesso Presidente Ciampi, dinanzi alle critiche ricevute da parte dell'opposizione ed alle resistenze manifestate dalla maggioranza, ha reagito dichiarando di non voler interferire con proprie osservazioni sull'attività delle Camere. In realtà, come si ricava dalle cronache dei giornalisti "quirinalisti", che per la ricostruzione che stiamo operando, rappresentano la fonte principale di informazione, l'attività di *moral suasion*, seppur attenuata negli ultimi anni di mandato, non sembra mai essere cessata.<sup>464</sup>

Ad esempio, nel corso dell'approvazione del cosiddetto "Lodo Schifani" (L. 140/2003)<sup>465</sup> e della legge in materia di legittimo sospetto come causa di remissione del processo penale (L. 248/2002, meglio conosciuta come "legge Cirami", dal nome del parlamentare proponente)<sup>466</sup>, numerosi sono stati i rapporti informali intercorsi tra il Presidente Ciampi ed il Governo.

In relazione a quest'ultima legge, tutti i passaggi parlamentari sono stati accompagnati da voci di interventi presidenziali, "*ripresi ed esaltati*" dalla stampa.<sup>467</sup> E' inevitabile che in tale contesto, dopo una simile "*gestazione*

---

<sup>463</sup> "Lo scrittoio del Presidente" del Presidente della Repubblica Einaudi rappresenta un'eccezione.

Ad esempio, si ha contezza di un intervento del Presidente Ciampi in merito alla formulazione della legge sulle rogatorie internazionali (Legge n. 367 del 5 ottobre 2001) ma si rinvencono solo scarsi riscontri sulla stampa che non consentono di approfondire l'incidenza del controllo esercitato da Ciampi.

<sup>464</sup> Nel messaggio di fine anno 2003 rivolto alle Alte cariche dello Stato, il Presidente Ciampi ha affermato: "*Quando il Parlamento discute, il presidente tace*".

<sup>465</sup> Tale legge ha introdotto una speciale causa di sospensione del processo penale che si svolga nei confronti delle "alte cariche dello Stato" (ossia, del Presidente della Repubblica, dei Presidenti di Camera e Senato, del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Presidente della Corte costituzionale), in ogni fase, stato e grado del processo e per qualsiasi reato, anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica e della funzione, e fino alla cessazione delle medesime.

<sup>466</sup> Tale legge ha modificato la disciplina del codice di procedura penale in materia di rimessione del processo, introducendo la possibilità di ottenere lo spostamento della sede giudiziaria competente per territorio nell'ipotesi di "legittimo sospetto" di parzialità dell'intero organo giudicante.

<sup>467</sup> Cfr. Marzio Breda, *Il Quirinale ha fatto cambiare cinque punti chiave, Ciampi firmerà*, in *Il Corriere della sera*, 6 novembre 2002 in cui sono indicati con precisione tutti le modifiche al disegno di legge a seguito degli interventi di Ciampi e Silvio Buzzanca, *Legge Cirami, Ciampi insiste: l'emendamento si deve fare*, in *La Repubblica*, 28 settembre 2002. Secondo l'A. dell'articolo "*il Presidente della Repubblica non ha dubbi: la legge Cirami deve essere e sarà modificata...per arrivare alla fine ad un testo che Ciampi firmerà senza problemi*". Da quanto si apprende, erano già pronte tre nuove proposte di modifica della Cirami, "*in omaggio all'opera di*

*concertata*”<sup>468</sup> ed enfatizzata dalla stampa, si era andata diffondendo la convinzione presso l’opinione pubblica che il Presidente della Repubblica non avrebbe potuto ricorrere al rinvio<sup>469</sup>: in particolare, durante l’esame del disegno di legge presso le Commissioni riunite della Camera, aveva presentato ed approvato con l’appoggio del Governo un maxiemendamento, il cui contenuto era stato condiviso con l’Ufficio per gli Affari Giuridici del Quirinale. Tant’è che il Presidente Ciampi, essendo riuscito a far eliminare i vizi riscontrati, ha promulgato la legge senza evidenziare alcun rilievo.<sup>470</sup>

E’ interessante sottolineare come, durante l’intera fase di discussione e di approvazione della legge, non è mai emerso niente di ufficiale: tutti i contatti tra Presidenza della Repubblica e Governo si sono svolti “*all’insegna di una diplomazia riservata*”.<sup>471</sup>

Questa attività di persuasione del Presidente della Repubblica, se da una parte presenta il risvolto positivo di contribuire ad incrementare il rapporto dialettico con il Governo, d’altra parte spesso espone il Presidente della Repubblica a dover giustificare dinanzi all’opinione pubblica, che poco conosce in merito al contenuto delle attività riservate del Presidente della Repubblica, la

---

*persuasione del Quirinale*”. Contrario invece agli interventi informali durante l’*iter legis*, Gianfranco Pasquino, *Quei delicati equilibri tra Colle e Parlamento*, in *Il Sole 24 ore*, 10 novembre 2002 secondo il quale “meglio sarebbe stato che il Presidente della Repubblica lasciasse libero sfogo al percorso parlamentare e intervenisse unicamente, come gli compete, nel momento della promulgazione”.

<sup>468</sup> *Ibidem*.

<sup>469</sup> Secondo Claudio De Fiores, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ed unità nazionale*, cit., p. 214 il Presidente della Repubblica dovrebbe “*limitarsi ad ‘evocare’ (in negativo) gli aspetti di un progetto di legge che suscitano in lui maggiori perplessità sul piano costituzionale, evitando di definire puntualmente (in positivo) i contenuti che la legge dovrà assumere. Suscita...perplessità la presentazione in Parlamento di emendamenti redatti ‘sotto dettatura’ del Capo dello Stato. E’ quanto è avvenuto (secondo la versione pressoché unanime fornita dai mezzi di informazione ed emersa anche nel corso del dibattito parlamentare) in occasione della discussione del progetto di legge sul legittimo sospetto*”.

<sup>470</sup> Irene Pellizzone, cit., p. 269 rileva che il provvedimento in esame ebbe un ulteriore passaggio tra Camera e Senato, per la correzione di un errore tecnico, richiesta dalla Presidenza della Repubblica

<sup>471</sup> *Ibidem*. L’unica notizia viene fatta trapelare dal Presidente del Consiglio in un’intervista al *Corriere della Sera* del 6 settembre 2002 dal titolo “*Daremo a Ciampi sulla legge Cirami tutte le risposte che ci ha chiesto*”.

sua scelta di procedere alla promulgazione della legge, come ad esempio è accaduto per quanto riguarda il “lodo Schifani”.<sup>472</sup>

Di questa legge, infatti, Ciampi ha seguito la genesi sin dalla prima bozza predisposta dal deputato Maccanico, poi lasciata cadere, esercitando quella che qualcuno definisce una “*vigilanza preventiva*”<sup>473</sup> che si è tradotta in consigli, suggerimenti e modifiche “*in modo che la norma risultasse accoglibile dal Presidente della Repubblica*”.<sup>474</sup> Il Capo dello Stato ha infatti preferito intervenire politicamente nella fase di approvazione piuttosto che ricorrere allo strumento del rinvio in fase di promulgazione.

Nonostante il clima di forte pressione nei confronti del Capo dello Stato affinché la legge fosse rinviata, Ciampi ha deciso di non chiedere il riesame e di procedere alla promulgazione solo due giorni dopo l’approvazione da parte delle Camere: questa decisione, oltre ad essere dipesa da una valutazione (confortata dal parere di quattro Presidenti emeriti della Corte costituzionale) sulla non manifesta incostituzionalità della legge, è stata determinata anche dalla volontà di non accentuare la tensione fra le forze politiche. Inoltre, da quanto emerge dalla stampa, sembrerebbe che le perplessità del Capo dello Stato per violazione del principio di eguaglianza siano state superate dalle modifiche intervenute in corso di approvazione.<sup>475</sup>

---

<sup>472</sup> Per una puntuale ricostruzione del ruolo svolto dal Presidente Ciampi in merito al Lodo Schifani, si rimanda ad Andrea Pugiotto, cit.

<sup>473</sup> Marzio Breda, *Via libera dal Colle. Arriverà presto la firma di Ciampi*, in *Corriere della sera*, 19 giugno 2003 secondo il quale “*gli uffici giuridici del Colle quella legge la conoscono bene e ne hanno già soppesato ogni aspetto*”. Ancora più emblematico il titolo di *ItaliaOggi* del 10 giugno 2003: “*I rischi della compartecipazione del Presidente della Repubblica al processo di formazione della legge*”.

<sup>474</sup> *Ibidem*.

<sup>475</sup> Per una ricostruzione dell’intera vicenda cfr. Francesco Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, cit., pp. 2157-2160; per un puntuale commento all’intervento di Ciampi, cfr. le osservazioni critiche di Giacomo D’Amico, *Il Presidente Ciampi, il c.d. lodo Schifani e la favola della volpe dalla coda mozza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

Oltre alle critiche di cui il Presidente è stato fatto bersaglio da parte dell’opposizione e di parte della pubblica opinione, Ciampi si è trovato a dover giustificare le ragioni della sua scelta in un intervento occasionale, in risposta ad un’imprevista domanda di una studentessa dell’Università di Berlino: il Presidente della Repubblica ha tenuto a precisare che, secondo il testo costituzionale, “*decisioni, valutazioni e giudizio di rispondenza delle leggi alla*

Infine, sempre nel corso della Presidenza Ciampi, gli organi di stampa<sup>476</sup> hanno riportato la notizia dell'intervento da parte del Capo dello Stato affinché venissero modificate alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2003, più specificatamente le norme in materia di concordato fiscale. A seguito del suggerimento di Ciampi, è stata sospesa la seduta al Senato per predisporre una riformulazione delle disposizioni sugli effetti penali del condono, oggetto delle perplessità che sarebbero state espresse dalla Presidenza della Repubblica. In particolare, oggetto dei rilievi presidenziali era la previsione della non punibilità, non solo per i reati tributari, ma anche per quelli commessi per eseguirli ed occultarli, che avrebbe configurato una sorta di "amnistia mascherata". Il condizionale è d'obbligo in quanto, al di là delle notizie apparse sulla stampa, non è stato reso pubblico il contenuto dei colloqui o delle lettere tra Capo dello Stato e Governo.<sup>477</sup>

Infine, sempre con riferimento ad interventi presidenziali relativi a leggi di particolare significato politico per l'allora Presidente del Consiglio, meritano di essere ricordati i casi relativi alla legge sul conflitto di interessi e alla legge di riforma dell'istituto della prescrizione nel diritto penale e della recidiva. Con riferimento al primo provvedimento, il Capo dello Stato aveva reso noto al

---

*Costituzione competono alla Corte costituzionale, Il Presidente della Repubblica solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi rinvia quelle leggi al Parlamento, che può però riapprovarle, e in quel caso il Capo dello Stato è tenuto a promulgarle".* In questo modo il Presidente della Repubblica ha ribadito il proprio modo di "interpretare e applicare, nel contesto nel quale si trova ad operare" l'articolo 74 Cost. e la sostanziale differenza quanto a forme ed incisività di giudizio, tra la Corte e l'organo presidenziale nell'esercizio della funzione di controllo ad essi, rispettivamente, assegnata. Nel caso in esame, il Capo dello Stato ha quindi ritenuto la legge non manifestamente incostituzionale, affidando poi all'eventuale giudizio della Corte costituzionale la decisione sulla sua legittimità costituzionale. Cfr. Marzio Breda, *Legge sui processi, Ciampi difende la firma*, in *Il Corriere della sera*, 27 giugno 2003.

<sup>476</sup> Cfr. Gian Battista Bozzo, *L'ombra di Ciampi sul condono, è polemica e malumore tra i senatori: "Chi fa le leggi, il Quirinale?"*, in *Il Giornale*, 20 dicembre 2002, secondo cui "dal Colle è giunta per via 'diplomatica' la richiesta al governo di precisare meglio le fattispecie penali interessate". Il provvedimento avrebbe introdotto una sorta di amnistia, per la quale l'articolo 79 della Costituzione prevede la votazione a maggioranza dei due terzi.

<sup>477</sup> Francesco Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, cit., pp. 2156-2157, sottolinea il fatto che le notizie apprese sulla stampa non sono state smentite dagli "ambienti del Quirinale": secondo l'A. "questo aspetto è di fondamentale importanza" in quanto "il significato politico-costituzionale, l'impatto nei rapporti con il Governo e con il corpo elettorale non è dato dall'intervento presidenziale in sé, ma dal fatto che esso sia divenuto (volutamente?) di dominio pubblico".

Governo alcune perplessità in merito alla previsione di sanzioni soltanto “moralì” da parte dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato ed all’assenza di controllo incrociato sulle situazioni di conflitto di interesse. Da quanto risulta dal testo approvato, entrambi i profili sono stati poi modificati nel senso suggerito dal Presidente.

In merito alla legge sulla recidiva, il Capo dello Stato avrebbe manifestato alcune preoccupazioni rispetto alla disciplina transitoria sull’applicazione dei nuovi termini di prescrizione che avrebbe dato luogo ad una sorta di amnistia. Anche in questo caso, attraverso la presentazione di un emendamento da parte della maggioranza, il profilo oggetto di segnalazione da parte del Presidente è stato modificato.

La ragione per la quale ci si è soffermati nei casi noti di *moral suasion* presidenziale durante la fase di approvazione delle leggi richiamate è duplice. Per un verso, si è messo in rilievo come le indicazioni suggerite dal Presidente hanno riguardato aspetti importanti delle leggi, attinenti a profili di costituzionalità che, ben avrebbero potuto giustificare in caso di mancata adesione alle indicazioni da parte del Governo, una richiesta di riesame in sede di promulgazione.

Un ulteriore aspetto concerne il grado di ascolto dei suggerimenti presidenziali: in tutti i casi appena ricordati, il Governo tramite la presentazione di emendamenti, ha apportato modifiche al provvedimento nella direzione indicata dal Capo dello Stato: si può quindi ritenere che l’intervento preventivo abbia sortito gli effetti a cui era diretto. Di contro, va rilevato che in diversi casi di rinvio, come per la legge di riforma del sistema radiotelevisivo o la legge di riforma dell’ordinamento giudiziario, il Presidente Ciampi ha visto solo in parte recepiti i suoi rilievi.

Da ultimo, non può non rilevarsi un aspetto che si appalesa di particolare interesse per la nostra analisi: la scelta operata dal Presidente di privilegiare la *moral suasion* può essere ricondotta a ragioni di opportunità istituzionale in quanto, in questo modo, si sono evitate situazioni di forte contrasto in Parlamento tra maggioranza ed opposizione. Se per un verso le minoranze parlamentari hanno spesso sollevato critiche rispetto alla “gestione concertata” delle leggi tra Governo e Presidente della Repubblica, occorre rilevare che in nessun caso gli interventi informali hanno comportato una qualche forma di allineamento del Capo dello Stato agli interessi della maggioranza. Anzi, appare vero il contrario: gli interventi preventivi volti a garantire il rispetto della Costituzione hanno in un certo qual modo tutelato le minoranze che, diversamente, attraverso le procedure parlamentari non sarebbero state in grado di incidere sul contenuto dei provvedimenti.

Si potrebbe quindi ritenere che, in presenza di una democrazia maggioritaria, all’assenza di confronto che, nella XIV legislatura è divenuta una vera e propria incomunicabilità in Parlamento tra maggioranza ed opposizione, supplisca l’intervento del Capo dello Stato nel corso dell’approvazione. Queste forme di intervento potrebbero essere considerate delle “storture” rispetto al principio di centralità del Parlamento nella produzione legislativa: a chi scrive, sembrerebbe invece un tentativo, per i casi sopra richiamati, ben riuscito, di adattamento della funzione di controllo presidenziale alle nuove dinamiche che il nuovo contesto maggioritario aveva messo in luce.

Il metodo della collaborazione tra Presidente della Repubblica e Governo rappresenta quindi un elemento nodale che consente di comprendere come si atteggia, in un contesto maggioritario, il potere di controllo presidenziale sulle leggi. Al riguardo, risulta interessante richiamare una dichiarazione del



Presidente Ciampi che può essere letta come un'interpretazione autentica del metodo della collaborazione con il Governo: *“la consuetudine di collaborazione tra uffici”* viene definita uno strumento *“utile per evitare errori e contrattempi, nell'interesse di tutti e quindi anche del governo in carica”*.<sup>478</sup>

Un'ultima considerazione deve essere operata in merito ai limiti insiti nell'utilizzo della *moral suasion* che possono essere visti sotto una duplice ottica.<sup>479</sup> Se si ha riguardo alle reazioni della maggioranza che spesso hanno accompagnato gli interventi presidenziali poco sopra richiamati, è facile comprendere come l'“attivismo legislativo” del Capo dello Stato, che, quando è maggiormente incisivo, si configura come esercizio di un *“potere di emendamento”*<sup>480</sup>, può essere percepito come un'indebita interferenza nell'attività legislativa, principale strumento in mano all'Esecutivo per l'attuazione del proprio indirizzo politico. Il Governo, infatti, potrebbe sentirsi condizionato non solo dal contenuto dei rilievi ma anche dall'esigenza di evitare un rinvio, che potrebbe mettere a rischio la compattezza della maggioranza parlamentare.

D'altro canto, è innegabile che l'interlocutore principale del Presidente della Repubblica sia il Governo: sotto questo profilo, tale forma di collaborazione potrebbe intaccare il principio di autonomia delle Camere, a cui spetta la funzione legislativa, alle quali è precluso un coinvolgimento ufficiale e diretto.<sup>481</sup> Sembrerebbe che il Capo dello Stato sia ben consapevole della “non

---

<sup>478</sup> Cfr. l'intervista del Presidente emerito Ciampi al Corriere della Sera del 10 marzo 2007.

<sup>479</sup> Per un'analisi critica della *moral suasion*, si rinvia ad Irene Pellizzone, cit., pp. 211 ss. secondo cui la legge non può costituire il frutto di una “contrattazione tra Capo dello Stato e Ministri: *“deve considerarsi precluso al Quirinale cooperare col Governo, per interventi relativi ad un disegno di legge in corso di approvazione alle Camere, ovvero durante la fase costitutiva dell'iter legis”*.

*Contra*, Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 541 secondo cui gli interventi preventivi non hanno avuto, successivamente ripercussioni sul potere di rinvio delle leggi.

<sup>480</sup> Andrea Pugiotto, cit., p. 266.

<sup>481</sup> Il rapporto intrattenuto dal Capo dello Stato con il Governo nel corso dell'approvazione delle leggi, viene criticato da Michela Manetti, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della repubblica*

rilevanza” ai fini dell’approvazione di una legge dell’attività del Parlamento in quanto, di fatto, la decisione è assunta dalla sola maggioranza governativa, senza il contributo dell’opposizione.

Da ultimo, un altro limite insito nell’attività di vigilanza preventiva è rappresentato da una possibile violazione da parte del Capo dello Stato dell’art. 74 Cost: la compartecipazione del Presidente della Repubblica alla funzione legislativa “sterilizza”<sup>482</sup> il potere costituzionale di rinvio in quanto mina la posizione di estraneità al provvedimento oggetto di controllo. Si potrebbe infatti ritenere che se il potere di influenza esercitato per le vie brevi dal Capo dello Stato si sostituisce al controllo esercitato nelle forme di cui all’art. 74Cost., si rischierebbe di eludere l’intervento formale del Presidente tramite il potere di rinvio.

Alla luce della prassi relativa alla Presidenza Ciampi, si può affermare che in effetti per tutti quei provvedimenti in cui i rilievi formulati per le vie brevi sono stati recepiti, il Capo dello Stato ha proceduto a rapide promulgazioni: come è stato rilevato, l’attività di influenza svolta anticipatamente si sostituisce all’intervento formale del Presidente della Repubblica.<sup>483</sup>

A questo proposito, si potrebbe tuttavia obiettare che, ad ogni modo, è rispettata la *ratio* sottesa all’istituto del rinvio in quanto, seppur in forme ed in tempi diversi, il Presidente della Repubblica opera il controllo sulla produzione legislativa che gli è affidato dal testo costituzionale. Se infatti sono accolti i

---

*tra diritto e storia, in Rivista di diritto costituzionale, cit., “Si deve ammettere che la prassi presidenziale di suggerire correzioni che venivano recepite in corso d’opera da emendamenti governativi è stata scorretta, seppur giustificata dal fatto che solo il Governo, durante la XIV legislatura, era in grado di decidere le sorti delle leggi”.*

<sup>482</sup> *Ibidem*, pp. 265 ss.

<sup>483</sup> Questa preoccupazione è manifestata da Andrea Pugiotto, cit., p. 266 e 269 e Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, pp. 92-93. In particolare, Pugiotto segnala che “Obbedendo a un rapporto inversamente proporzionale, quanto più è intensa la partecipazione presidenziale al prodotto legislativo tanto minore è la probabilità di un suo rinvio alle Camere in sede di promulgazione”.

suggerimenti e le indicazioni, il Capo dello Stato non avrebbe alcuna ragione di rinviare; d'altro canto, se tali rilievi non ricevono riscontro, il potere di rinvio non viene indebolito.

In effetti, la prassi registrata dalla Presidenza Ciampi sembra essersi sostanzialmente mossa in questa direzione: mentre nella prima parte del settennato, le cronache costituzionali hanno confermato che la gestione dei rapporti con il Governo si è limitata ad una “*discreta e prudente mediazione svolta in modo per lo più informale e riservato*”<sup>484</sup>, negli ultimi anni si è assistito ad una maggiore pubblicità degli interventi presidenziali che sono apparsi più incisivi, in particolare nel momento in cui oggetto di discussione sono state leggi di rilevante valore politico per la maggioranza.<sup>485</sup>

Inoltre, il timore che l'esercizio della *moral suasion* preventiva, adoperato dal Presidente Ciampi soprattutto con riferimento ai provvedimenti di particolare rilevanza politica per la maggioranza, potesse limitare l'uso dei poteri formali è stato smentito dalla prassi: come si è già anticipato e si vedrà nello specifico nel paragrafo che segue, le tre richieste di riesame relativi alla legge di riforma del sistema radiotelevisivo, alla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario ed alla legge in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento ben dimostrano l'incisivo ruolo di controllo esercitato dal Capo dello Stato mediante lo strumento formale del rinvio anche in una democrazia maggioritaria.

---

<sup>484</sup> Francesco Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, cit., p. 2157.

<sup>485</sup> A riguardo, appare molto espressivo il titolo dell'articolo di Marzio Breda, *La svolta di Ciampi: qui la 'moral suasion' non basta più*, apparso su il *Corriere della sera*, 20 dicembre 2002.

Con riferimento a molti interventi, il Presidente della Repubblica Ciampi non ha reso nota all'opinione pubblica l'attività di *moral suasion* esercitata: diversamente, la promulgazione della legge istitutiva di due società, Patrimonio Stato S.p.A. e Infrastrutture S.p.A., è stata accompagnata da una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio con cui veniva palesato una sorta di apprezzamento per le modifiche occorse in Parlamento rispetto all'originale disegno di legge, evidentemente suggerite dal Capo dello Stato.

Un'ultima annotazione, relativa alla prassi di comunicazione preventiva dei testi dei decreti legge, fornisce una ulteriore conferma della preferenza del Capo dello Stato per l'attività di vigilanza preventiva. Nell'ultima fase del mandato, si è registrata la rivendicazione delle prerogative presidenziali in ordine al procedimento di emanazione dei decreti legge: con una nota trasmessa dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, resa pubblica in occasione del "Pre-Consiglio" dell'8 febbraio 2005, veniva chiesto al Governo il rispetto del *gentlemen agreement* secondo il quale si sarebbero dovuti comunicare al Capo dello Stato i contenuti dei decreti legge almeno cinque giorni prima dell'esame in Consiglio dei Ministri. Tale convenzione che risale alla Presidenza Pertini, era stata rinnovata da Scalfaro nel 1998 e dallo stesso Ciampi nel 2001. Inoltre, con la stessa nota, veniva censurata la prassi in base alla quale il Consiglio dei Ministri spesso modificava il testo del decreto già comunicato al Capo dello Stato.<sup>486</sup> Si può ritenere che la comunicazione preventiva del testo dei decreti inseriti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri non sia tesa soltanto a garantire al Capo dello Stato un maggiore *spatium deliberandi* prima dell'emanazione; essa consente infatti al Presidente di consigliare modifiche che potranno essere recepite dal Governo prima dell'adozione.

#### **4.3. I rapporti con l'Esecutivo e l'importanza politica delle leggi rinviate**

Come si è avuto modo di anticipare, nella seconda parte del settennato, la Presidenza Ciampi sembra aver abbandonato, con riferimento a leggi di

---

<sup>486</sup> Sul punto, si veda *Lettera a Palazzo Chigi. Decreti legge, Ciampi bacchetta il Governo*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 febbraio 2005.

particolare significato politico per la maggioranza, il controllo preventivo che aveva contraddistinto i primi anni di attività.<sup>487</sup>

I tre rinvii politicamente più significativi della Presidenza possono essere spiegati con il mutato clima politico: da una parte, i rapporti tra Governo e Quirinale sono divenuti più problematici e comunque meno propensi al dialogo ed alla collaborazione. Dall'altra, un rilievo non marginale del "cambio di direzione" dell'attività presidenziale di controllo, deve essere attribuito ai numerosi inviti ricevuti dal Capo dello Stato da parte non solo delle forze di opposizione, ma anche di movimenti popolari, che vedevano nel Presidente un freno a talune leggi giudicate *ad personam*<sup>488</sup>.

E' indubbio quindi che il clima politico abbia influenzato in modo determinante il potere di rinvio: dopo aver promulgato molte leggi sulle quali erano stati evidenziati diversi profili di costituzionalità, in parte superati dall'attività di vigilanza preventiva presidenziale, il Capo dello Stato è sembrato cambiare registro.<sup>489</sup> Inoltre, le ragioni che potrebbero spiegare l'esercizio del rinvio per leggi di particolare significato per la maggioranza di Governo possono rinvenirsi nei profili di incostituzionalità ravvisati dal Capo dello Stato: del

---

<sup>487</sup> Edmondo Cacace, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2008, p. 316 ha ritenuto i rinvii in esame "sintomo della consapevolezza da parte del Capo dello Stato della compattezza della maggioranza in un contesto bipolare, e della alta improbabilità quindi che un accordo di coalizione possa venire messo in crisi da un rinvio di una legge, nonché altresì dell'opposta esigenza di guadagnare nuovi spazi istituzionali entro cui esercitare il proprio ruolo di controllo, inevitabilmente per altri versi ridotto a causa dell'accresciuta forza politica degli organi di indirizzo ...".

<sup>488</sup> Si può ricordare il movimento dei cd "girotondini" che organizzò persino "veglie notturne" sotto il Quirinale per chiedere al Capo dello Stato di non promulgare determinate leggi.

<sup>489</sup> Secondo Michela Manetti, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della repubblica tra diritto e storia*, cit., i rinvii in esame dimostrano che "la sua originaria reticenza ai rinvii "pesanti" era dovuta non solo al timore di delegittimarsi di fronte ad una maggioranza molto determinata (tanto da mandare disattesi i suoi rilievi) o di provocare una crisi istituzionale, ma anche alla volontà di mantenere aperto a tutti i costi il dialogo con il Governo: non tanto per emendarne la produzione legislativa quotidiana (che in realtà non si è giovata in modo risolutivo della moral suasion) quanto per ottenerne la disponibilità sulle questioni istituzionali. Una volta registrato al riguardo l'irrigidimento della maggioranza, il Capo dello Stato ha fatto valere le proprie prerogative costituzionali, senza riceverne comunque grande soddisfazione".

Con l'esercizio del potere di rinvio nei casi in esame, può dirsi che la *moral suasion* non abbia inibito il potere di rinvio, come temevano Carlo Chimenti, *Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere* e Carlo Fusaro, *Sempre più difficile...fare il Presidente (della Repubblica)* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), rispettivamente il 13 e 15 luglio 2003.

resto, lo stesso Presidente, nella nota esternazione “berlinese”<sup>490</sup>, aveva esplicitato la sua interpretazione sul potere di rinvio, limitandolo ai soli casi di manifesta non costituzionalità delle leggi. Di fatto, il Presidente Ciampi, per lo meno con riferimento al rinvio della Legge Pecorella, non sembra aver seguito nella prassi, la dottrina da lui stesso enunciata.<sup>491</sup>

Mentre, quindi, in merito al mancato rinvio della legge Cirami e del lodo Schifani, si potrebbe ritenere che abbia influito la volontà del Capo dello Stato di non accentuare scontri con la maggioranza e tra quest’ultima e l’opposizione, da un certo momento in avanti, il Capo dello Stato non ha più badato ai riflessi politici dell’uso del messaggio di rinvio, bensì ha accentuato il controllo esercitato in sede di promulgazione, in quanto l’opera di *moral suasion* sembrò non bastare più.<sup>492</sup>

Appare interessante ai fini della nostra analisi, procedere ad una breve disamina dei rinvii in questione.

Il primo da esaminare riguarda la legge contenente “Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai Radiotelevisione

---

<sup>490</sup> Cfr. nota 474. Il medesimo orientamento presidenziale in tema di rinvio è stato confermato dal Presidente Ciampi in un’intervista del 10 marzo 2007 concessa al Corriere della Sera a settennato ormai terminato: “*La Presidenza della Repubblica si oppone – e deve farlo sempre – a leggi nelle quali vi siano elementi di “manifesta incostituzionalità”....se c’è soltanto un sospetto di incostituzionalità, a intervenire deve essere ex post la Corte costituzionale*”.

Inoltre, appare interessante richiamare un’ulteriore occasione in cui il Capo dello Stato ha manifestato il proprio modo di intendere il potere di rinvio: di fronte alle insistenti polemiche intorno a presunte irregolarità procedurali verificatesi nel corso dell’*iter* di approvazione della legge finanziaria del 2001, il Quirinale ha divulgato un comunicato con il quale si sottolineava che “... è inibito al Presidente della Repubblica di sindacare l’*iter* parlamentare dei provvedimenti legislativi il quale si conclude con il “messaggio” del Presidente dell’ultimo dei due rami del Parlamento che ha approvato in via definitiva il testo legislativo”. Sul tema, si rinvia alla specifico commento di Giacomo D’Amico, *Ripensando al controllo presidenziale sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2002, pp. 265-290.

<sup>491</sup> Numerosi Autori hanno sottolineato, in tema di rinvio, una presunta incoerenza fra teoria e prassi di Ciampi, in quanto non ha rinviato leggi palesemente incostituzionali, mentre ne ha rinviate altre per le quali l’incostituzionalità non sembrava essere manifesta (così Carlo Chimenti, *Anatomia della XIV legislatura. Cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Giappichelli, Torino, 2006; Maria Cristina Grisolia, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., pp.1103-1141).

<sup>492</sup> In dottrina è stata data anche una diversa interpretazione al mutamento presidenziale: non rinviando il lodo Schifani del 2003, il Capo dello Stato si è esposto ad una sorta di “sconfessione” da parte della Corte costituzionale, che nel 2004 lo ha dichiarato incostituzionale. Così, Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 561.

italiana Spa, nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione” (c.d. “legge Gasparri”).

La materia del sistema radiotelevisivo, filone legislativo della più ampia comunicazione politica, rappresenta un tema particolarmente delicato in quanto, in un sistema democratico basato sul pluralismo dell’informazione, in cui cioè il confronto non si svolge solo nelle aule del Parlamento ma anche sul “terreno mediatico”, diviene essenziale la presenza di una normativa *ad hoc* posta a garanzia del pluralismo dell’informazione.

Per valutare meglio la portata del rinvio presidenziale è necessario contestualizzarlo nel clima nel quale esso è stato operato e, quindi, tener conto del panorama legislativo e giurisprudenziale in materia di pluralismo<sup>493</sup>.

La circostanza che con riferimento alla legge di riforma del sistema radiotelevisivo, il Presidente avesse portato avanti una diversa “strategia” di controllo, si evince anche dall’utilizzo dello strumento del messaggio libero alle Camere del 23 luglio 2002 in materia di pluralismo ed imparzialità dell’informazione.<sup>494</sup> Con questo intervento, il Capo dello Stato ha richiamato

---

<sup>493</sup> In assenza di regole costituzionali specifiche, è stato compito della Corte costituzionale elaborare i principi che avrebbero dovuto ispirare la radiotelevisione. La prima decisione della Corte (sent. 59 del 1960) ha difeso la legittimità del monopolio pubblico sulla base del ragionamento che, essendo i costi delle imprese radiotelevisive molto elevati e limitato il numero delle frequenze che le convenzioni internazionali assegnano all’Italia, il pluralismo dell’informazione sarebbe meglio garantito dal monopolio pubblico che da un regime privatistico. Mancando una precisa regolazione legislativa, accanto al servizio pubblico, si è andato costituendo un monopolio privato che ha assorbito la gran parte delle trasmissioni locali. Anche a seguito di sollecitazioni da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 826 del 1988), è stata introdotta la riforma del sistema radiotelevisivo con la c.d. “legge Mammi” (L. 223 del 1990) che rappresenta la prima legge organica in materia e che ha legittimato il sistema misto pubblico-privato già istitutosi di fatto. Un’ulteriore riforma, introdotta con la legge 249 del 1997 (nota come “legge Maccanico”), ha istituito l’Autorità garante per le comunicazioni affidando ad essa ampi poteri regolamentari. Infine, per completezza, merita di essere ricordata la sentenza 466 del 2002 della Corte costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 7 dell’articolo 3 della “legge Maccanico” nella parte in cui non prevede la fissazione di un termine finale certo che non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi irradiati dalle emittenti che superano i limiti indicati dalla stessa legge devono essere trasmessi esclusivamente via satellite. La Corte costituzionale aveva fatto riferimento alla data del 31 dicembre 2003, poiché era già stata indicata per la cessazione del regime transitorio dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

<sup>494</sup> Si vedano a tal proposito le osservazioni di Alessandro Pace, *Per una lettura “in controtelaio” del messaggio presidenziale su pluralismo e imparzialità dell’informazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2/2002, pp. 2338 ss.

Per una valutazione complessiva del messaggio libero alla luce della Sentenza n. 155 del 24 aprile 2002 della Corte costituzionale sulla *par condicio* e la presentazione il 12 luglio 2002 della relazione annuale dell’AgCom, si rinvia a

l'attenzione del Parlamento sulla necessità di una “*legge di sistema*” che possa regolare “*l'intera materia delle comunicazioni, delle radiotelediffusioni, dell'editoria dei giornali e periodici e delle interrelazioni tra questi mezzi*”. Il fatto che si sia trattato dell'unico esercizio del potere di messaggio *ex* articolo 87 Cost. da parte della Presidenza Ciampi va forse ad accrescere il particolare rilievo politico-istituzionale dell'intervento presidenziale e l'influenza da esso esercitata nei confronti delle forze politiche<sup>495</sup>: l'utilizzo di uno strumento formale è orientato, infatti, verso un fine istituzionale<sup>496</sup>, che è quello di “*polarizzare la dinamica politico-parlamentare sull'esigenza di porre in essere una disciplina di sistema che garantisca, in materia di comunicazione, i valori costituzionali*”<sup>497</sup> del pluralismo e dell'imparzialità.

Nel messaggio, il Presidente della Repubblica ha ripercorso le tappe fondamentali sia della disciplina normativa che della giurisprudenza della Corte costituzionale; il Capo dello Stato ha fatto riferimento anche alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio europeo nonché alla Carta europea dei diritti fondamentali: tali atti vengono richiamati in quanto vincolano “*il legislatore ad assicurare il pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero*”.

---

Carlo Magnani, *L'ordinamento della comunicazione in recenti interventi di Corte costituzionale, Autorità garante e Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, pp. 151 ss.

<sup>495</sup> In realtà Camera e Senato hanno dimostrato scarso interesse al dibattito sul messaggio. Il *Corriere della sera*, 26 luglio 2002 titolava: “*Dibattito sul messaggio di Ciampi, Camere vuote*”. In effetti i deputati presenti sono stati 44, i senatori 66.

<sup>496</sup> Alessandro Pace, *Per una lettura “in controluce” del messaggio presidenziale su pluralismo e imparzialità dell'informazione*, cit., p.2338 ricorda analoghe sollecitazioni da parte di Ciampi, contenute in messaggi “liberi” che, in sede politica, erano cadute nel vuoto: cfr. gli interventi del Presidente della Repubblica in occasione della visita alla sede del quotidiano *Il secolo XIX* di Genova (8 febbraio 2002), dell'incontro con i redattori del quotidiano *Il Tirreno* di Livorno (15 febbraio 2002), degli incontri istituzionali con le autorità a Padova (19 marzo 2002) e a Campobasso (25 marzo 2002). A tutti questi interventi, anche se spesso assai brevi o puramente incidentali, la stampa quotidiana ha sempre dato grande spazio.

<sup>497</sup> Paolo Olimpieri, *Il messaggio del Presidente della Repubblica sul pluralismo e l'imparzialità dell'informazione. Brevi considerazioni ‘a caldo’*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (25 luglio 2002): l'A. sottolinea il fatto che il messaggio viene ad inserirsi “*in una dinamica che vede la coincidenza nel medesimo soggetto della proprietà del più grande polo informativo privato e della carica di Presidente del Consiglio*”.



Di particolare rilievo, l'espresso riferimento nel messaggio, alla logica maggioritaria: il Presidente ha ricordato che solo un "*adeguato assetto della comunicazione*" può consentire l'equilibrio dei flussi di informazione e di opinione e permettere di meglio garantire i diritti fondamentali delle opposizioni e delle minoranze: il pluralismo e l'imparzialità rappresentano, infatti, "*fattori indispensabili di bilanciamento dei diritti della maggioranza e dell'opposizione*". In particolare, in riferimento allo statuto delle opposizioni e delle minoranze, il Capo dello Stato ha suggerito di estendere la vigilanza del Parlamento "*all'intero circuito mediatico, pubblico e privato, allo scopo di rendere uniforme ed omogeneo il principio della par condicio*".

Obiettivo primario indicato dal Presidente della Repubblica alle Camere è quindi la realizzazione di una "*specificazione normativa*" dei principi della Corte costituzionale e della legislazione vigente e l'attuazione delle direttive comunitarie in materia.

La scelta di enunciare preventivamente ed in modo formale, mediante il messaggio alle Camere, i principi costituzionali sui quali si sarebbe dovuta incardinare la riforma dell'assetto radiotelevisivo spiega la ragione per cui sia mancata o non sia stata resa nota all'opinione pubblica l'attività di collaborazione informale tra gli uffici della Presidenza della Repubblica e quelli del Governo.

Sulla scia di questo messaggio, il 25 settembre 2002 il Governo ha presentato un disegno di legge<sup>498</sup>, approvato in via definitiva il 2 dicembre 2003,

---

<sup>498</sup> Secondo Alessandro Pace, *Legge Gasparri e Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2004, pp. 850-851, "già nella stesura iniziale il Governo aveva mostrato di non voler tenere in alcun conto né i numerosi richiami informali del Capo dello Stato, in favore del pluralismo del mass media, né il successivo messaggio rivolto alle Camere; la determinazione del Governo non era stata poi minimamente scalfita dalla pubblicazione della sentenza" n. 466 del 2002 nella quale la Corte aveva esplicitamente ritenuto non rilevante l'introduzione del digitale terrestre sull'assetto duopolistico delle trasmissioni in analogico. Infine, secondo l'A., il Governo non "aveva ritenuto di prendere in considerazione le perplessità sollevate dal Presidente dell'Autorità per le garanzie delle

dopo un doppio passaggio alla Camera e al Senato.<sup>499</sup> L'intera fase della discussione e dell'approvazione parlamentare è stata accompagnata da vivaci polemiche da parte dell'opposizione, alle quali la stampa ha dato ampio risalto, tese a sottolineare i vantaggi che, dalla nuova disciplina, sarebbero derivati al Presidente del Consiglio, proprietario del principale network privato.

Il Presidente della Repubblica, al quale la legge era stata inviata il 5 dicembre per la promulgazione, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>500</sup> e al proprio messaggio del 23 luglio 2002 ha assunto la decisione, *“dal notevole impatto politico e mediatico”*<sup>501</sup>, di rinviare, il 15 dicembre 2003, la legge alle Camere per una nuova deliberazione.<sup>502</sup>

Dalla lettura del messaggio<sup>503</sup> viene in evidenza come il Presidente della Repubblica abbia sottoposto ad un attento confronto la disciplina sottoposta al

---

*comunicazioni, Cheli, nell'audizione del 12 dicembre davanti alle Commissioni Cultura e Trasporti della Camera e quelle ancora più radicali del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato Tesauro”.*

<sup>499</sup> Per un'analisi del contenuto della legge inviata al Capo dello Stato per la promulgazione il 5 dicembre 2003, si rinvia a Claudio De Cesare, *La comunicazione nel sistema politico-istituzionale*, Edizioni Tassinari, Firenze, 2004, pp. 119-121.

<sup>500</sup> Dopo che il disegno di legge di iniziativa governativa era stato presentato alle Camere, era sopraggiunta nel novembre del 2002, la Sentenza n. 466 con cui la Corte dichiarava incostituzionale la mancata fissazione di un termine finale, certo e non prorogabile per il regime transitorio entro cui le reti e le trasmissioni analogiche eccedenti il 20% avrebbero dovuto trasferirsi sul digitale

<sup>501</sup> Francesco Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, cit., 2162.

<sup>502</sup> Tale atto di rinvio è analizzato in senso critico da Mario Esposito, *L'art. 87, co. 4 Cost. e la teoria degli atti costituzionali*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 261-287. Secondo l'A. nella relazione introduttiva all'autorizzazione al Governo a presentare il disegno di legge Gasparri, il Presidente della Repubblica ha contemplato espressamente il messaggio del 23 luglio 2002, in cui aveva delineato e reso espliciti i parametri del vaglio di legittimità costituzionale che avrebbe poi applicato in sede di autorizzazione. *“Se ne deve inferire che, nulla essendo stato obiettato in occasione dell'autorizzazione, il Presidente della Repubblica avesse ritenuto che il medesimo progetto di legge fosse conforme ai parametri da lui stesso specificatamente individuati e assunti a 'direttiva' legislativa”*. Il Presidente della Repubblica avrebbe potuto compiere i medesimi rilievi già in sede di autorizzazione: *“qualora il Presidente della Repubblica, in aderenza ai parametri da lui stesso individuati con il messaggio alle Camere del 23 luglio 2002, avesse sollevato le proprie obiezioni già in sede di autorizzazione, avrebbe non soltanto esercitato coerentemente e non contraddittoriamente la propria funzione di controllo, ma avrebbe altresì giovato al dibattito parlamentare che sarebbe stato arricchito dalle importanti indicazioni del Capo dello Stato”*.

*Contra* M.Cristina Grisolia, *Sul rinvio della legge Gasparri*, op. cit., p. 372 secondo la quale il rinvio è stato determinato anche *“dall'imperdonabile 'distrazione' dimostrata dalle forze di maggioranza verso il messaggio inviato alle Camere”*.

<sup>503</sup> Mentre esponenti della maggioranza hanno considerato *“tecnici e secondari”* gli aspetti della legge rinviata (cfr. l'intervista a Sandro Bondi, in *il Giorno*, 16 dicembre 2003), dall'opposizione il rinvio viene visto come *“un gesto di grande responsabilità costituzionale”* (cfr. Ezio Mauro, *Il custode delle regole*, in *La Repubblica*, 16 dicembre 2003), *“una fisiologica dialettica tra gli organi che concorrono alla formazione della volontà legislativa”* (cfr. Francesco Paolo Casavola, in *Il Mattino*, 16 dicembre 2003 e Leopoldo Elia, *Nessuno pensi che si possa 'aggrare Ciampi'*, in *Europa*, 18 dicembre 2003).

suo esame rispetto ai principi e ai moniti espressi dal giudice costituzionale<sup>504</sup>, fatti già, a suo tempo, oggetto del messaggio alle Camere<sup>505</sup>. Il messaggio di rinvio è stato motivato sotto tre diversi profili di illegittimità, attraverso argomentazioni di natura tecnica e formale molto puntuali, argomentazioni rese “più penetranti ed incisive” in quanto fatte oggetto degli interventi, oltre che del Capo dello Stato, anche della stessa Corte costituzionale.<sup>506</sup>

In primo luogo, il Presidente della Repubblica ha ricordato la sentenza n. 466 del 2002 della Corte costituzionale che, come si è visto, ha fissato alla data del 31 dicembre 2003 la cessazione del regime transitorio previsto dalla L. n. 249 del 1997<sup>507</sup>. La pronuncia della Corte muoveva dalla considerazione della situazione di fatto allora esistente che non garantirebbe “l’attuazione del principio del pluralismo informativo esterno”. L’articolo 25 della legge Gasparri ha stabilito che entro il 31 dicembre 2003 dovranno essere rese attive reti televisive digitali terrestri ed ha previsto che l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni entro il 31 dicembre 2004 debba svolgere un esame e una verifica della complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri finalizzato ad accertare il grado di sviluppo del pluralismo che conseguirebbe dall’introduzione del digitale terrestre.

Il Capo dello Stato ha rilevato come il termine del 31 dicembre 2004 rappresenti una proroga del termine finale indicato dalla Corte costituzionale

---

<sup>504</sup> Si tratta di un rinvio fondato essenzialmente su sentenze della Corte costituzionale. Secondo Francesco Casavola, *Pluralismo, pasticci e posizioni dominanti*, in *Il Messaggero*, 17 dicembre 2003 “questa circostanza va compresa nella sua duplice motivazione, del vincolo del Capo dello Stato, quale custode della Costituzione, al rispetto della giurisprudenza costituzionale, e del fine dello stesso organo di garantire che una legge, approvata dalla sola maggioranza in un aspro contrasto con l’opposizione, affronti la promulgazione senza patenti vizi di costituzionalità”.

<sup>505</sup> Secondo Francesco Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, cit., 2163, il messaggio presidenziale del luglio 2002 ha rappresentato “una sorta di ‘autovincolo’ a non promulgare una legge dal contenuto normativo contrastante con i principi ivi enunciati”.

<sup>506</sup> M. Cristina Grisolia, op.ult.cit., p.374.

<sup>507</sup> L’articolo 2 della stessa legge stabiliva che ad uno stesso soggetto “non possono essere rilasciate concessioni e autorizzazioni che consentano di irradiare più del venti per cento rispettivamente delle reti televisive o radiofoniche analogiche e dei programmi televisivi o radiofonici, in ambito nazionale, trasmessi su frequenze terrestri”.

per limitare a due reti la possibilità per le emittenti private di trasmettere con il sistema tradizionale. Secondo Ciampi, il rinvio all'attivazione definitiva del sistema di trasmissione digitale terrestre, indefinito nei tempi e incerto nella copertura effettiva, ha di fatto trasformato il 31 dicembre 2003 non nel termine *ad quem* di una fase provvisoria, ma come *dies a quo* per l'avvio di una nuova fase transitoria.

Una seconda osservazione del Capo dello Stato, sempre relativa all'articolo 25, ha riguardato i poteri riconosciuti all'Autorità: entro i trenta giorni successivi all'accertamento, questa deve inviare una relazione al Governo e alle Commissioni parlamentari, ma, in caso di esito negativo dell'accertamento, la legge non fornisce indicazioni circa il tipo e gli effetti dei provvedimenti che ne dovrebbero seguire.

Dopo aver censurato l'articolo 25, il messaggio presidenziale ha richiamato l'attenzione delle Camere sul rispetto del principio del pluralismo: la legge Gasparri (articolo 15) ha assunto come base di riferimento per il calcolo dei ricavi dei singoli operatori di comunicazione, il Sic: esso, a causa della sua dimensione, potrebbe consentire a chi ne detenga il venti per cento “*di disporre di strumenti di comunicazione in misura tale da dar luogo alla formazione di posizioni dominanti*”, in contrasto con la sentenza n. 826 del 1988 della Corte costituzionale<sup>508</sup>.

Infine, l'ultima censura del Capo dello Stato ha riguardato la questione della raccolta pubblicitaria e la difesa dell'editoria cartacea: anche in questo caso Ciampi si è richiamato alla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 231 del 1985) che richiedeva di evitare il pericolo che “*la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della*

---

<sup>508</sup> Rimane infatti il limite del 20 per cento però cambia il parametro, non più dieci canali ma molti di più, poiché ai canali analogici si aggiungono quelli digitali.

*libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela”.*<sup>509</sup>

A seguito del rinvio presidenziale, le Camere, dopo aver deliberato di limitare il riesame alle sole disposizioni oggetto dei rilievi presidenziali, hanno approvato un testo di legge che ha recepito in parte le osservazioni del Capo dello Stato<sup>510</sup>. Il nuovo testo di legge, approvato dalla Camera il 24 marzo 2004 e dal Senato il 29 aprile, è stato promulgato da Ciampi con legge n. 112 del 2004<sup>511</sup>.

Sono state avanzate critiche all’operato del Capo dello Stato, in quanto, in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge in esame, non avrebbe avanzato rilievi.<sup>512</sup> Anche alla luce dei motivi che il Presidente della Repubblica ha successivamente indicato nel messaggio di rinvio, Ciampi avrebbe potuto compiere il medesimo rilievo già in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge, *“sicchè pare lecito porre la questione della legittimità e dell’opportunità di un cosiffatto mutamento di indirizzo nell’esercizio della medesima funzione e in relazione al medesimo oggetto”*<sup>513</sup>.

---

<sup>509</sup> Infatti, mentre le leggi Mammi e Maccanico avevano individuato un limite alla raccolta pubblicitaria televisiva, il Sic prevede un limite alla raccolta pubblicitaria complessiva.

<sup>510</sup> All’interno della stessa maggioranza di governo, diverse sono state le posizioni assunte in merito al riesame: cfr. Volontè, *Va rispettata l’indicazione del Quirinale*, in *Il Secolo XIX*, 17 dicembre 2003 ; Alemanno, *Non si discute. Bisogna obbedire a Ciampi*, in *Il Giorno*, 17 dicembre 2003; Calderoli, *La legge va riapprovata così com’è*, in *La Padania*, 17 dicembre 2003.

Secondo Simone Calzolaio, cit., p.885, a seguito del rinvio non sono stati recepiti i rilievi presidenziali, almeno non nella loro portata sostanziale: *“non si è ...andati al di là di un formale ossequio, operando modifiche di facciata, che non ho remore a definire di mero “maquillage legislativo”*.

<sup>511</sup> Il Governo era già intervenuto con il decreto legge n. 352 del 2003 intitolato “Disposizioni urgenti concernenti modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge 31 luglio 1997, n. 249” allo scopo di evitare che dal primo gennaio 2004 una rete dell’emittente privato si trovasse ad operare in violazione dell’articolo 195 cod.post. e quindi in una situazione di illiceità penale. Con tale decreto è stato prorogato al 30 aprile 2004 il termine per la verifica delle condizioni del pluralismo da parte dell’Autorità. L’intento era quello di una rapida approvazione della legge Gasparri e una conseguente decadenza del decreto legge che, una volta riapprovata la legge, non avrebbe più ragione di essere convertito, cfr. Dario Di Vico, *Conto alla rovescia per ‘salvare’ Retequattro, decreto più vicino*, in *Corriere della sera*, 16 dicembre 2003.

Contrario allo strumento del decreto legge Stefano Ceccanti, *Consigli ai masochisti del centrodestra. Rifate la legge, non eludetela col decreto*, in *Il riformista*, 17 dicembre 2003.

<sup>512</sup> Mario Esposito, *L’art. 87, co. 4 Cost. e la teoria degli atti costituzionali*, cit.

<sup>513</sup> *Ibidem*.

A favore di questa tesi depongono il principio di “economia” procedimentale, conforme al principio di cooperazione tra i poteri dello Stato e soprattutto il fatto che, nel caso in cui il Presidente della Repubblica, in aderenza ai parametri da lui stesso indicati con il messaggio alle Camere del 23 luglio 2002, avesse sollevato le proprie obiezioni già in sede di richiesta governativa di autorizzazione, avrebbe senz’altro giovato al dibattito parlamentare che sarebbe stato arricchito dalle importanti indicazioni del Capo dello Stato.

In realtà, il mancato intervento in sede di autorizzazione da parte di Ciampi è forse dipeso dal fatto che, come abbiamo visto, il Presidente della Repubblica ha preferito affidare alla discussione e al dialogo parlamentare il rispetto dei principi che aveva indicato nel messaggio rivolto proprio alle Camere nel luglio del 2003; dal momento che in sede parlamentare ha prevalso la linea politica del Governo ed il testo approvato non ha recepito le indicazioni presidenziali, peraltro esternate utilizzando lo strumento formale del messaggio libero al Parlamento, il Capo dello Stato non poteva fare altro che ricorrere, in sede di promulgazione, allo strumento del rinvio. Inoltre, non sembra errato ritenere che il rinvio della legge in questione, che ha condotto il Presidente Ciampi ad uno scontro formale in Parlamento con la maggioranza governativa, ha garantito maggiore visibilità al conflitto tra Capo dello Stato e Governo dinanzi all’opinione pubblica, che aveva auspicato siffatto intervento.

Vi è ancora un ultimo aspetto da affrontare, che concerne il successivo decreto legge approvato dal Governo, dopo il rinvio ed emanato dal Capo dello Stato: su questo tema si tornerà nel paragrafo conclusivo della parte del lavoro dedicata alla Presidenza Ciampi.

E' comprensibile che l'approvazione della legge in esame che ha aderito ai rilievi presidenziali solo in parte e da un punto di vista più che formale che sostanziale, ha mutato, irrigidendoli, il corso dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo con riferimento al controllo legislativo: con la legge di riforma del sistema radiotelevisivo, l'esecutivo e la maggioranza parlamentare hanno inteso procedere, nonostante i rilievi del Capo dello Stato in sede di messaggio libero e in occasione del rinvio e nonostante la giurisprudenza costituzionale.

Se la richiesta di riesame della legge Gasparri ha rappresentato l'inizio di un nuovo corso, nell'ambito dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo per l'esercizio del potere di rinvio, non è stato di minor "impatto" politico il rinvio della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario. Già in sede di discussione parlamentare, gli organi di stampa hanno sottolineato il clima di tensione in Parlamento tra maggioranza governativa ed opposizione, dovuto, seconda quest'ultima, alla mancanza di dialogo e di confronto determinata dalla decisione di procedere con il contingentamento dei tempi: in questo modo, si palesato la chiusura del Governo di fronte agli appelli tesi a garantire il dibattito parlamentare. Inoltre l'opposizione ha criticato la scelta dell'Esecutivo di porre la questione di fiducia, su un maxiemendamento governativo che, di fatto, ha "blindato" il progetto di legge<sup>514</sup>: la proposizione della questione di fiducia comporta infatti che al Senato gli emendamenti presentati non vengano né illustrati né votati, mentre alla Camera trova applicazione la regola di cui all'art. 43 R.C. secondo cui ciascun deputato non può parlare più di una volta.

---

<sup>514</sup> Cfr., ad esempio, l'intervento del Sen. Manzella, nella seduta del Senato del 26 ottobre 2004, in cui, al di là degli aspetti di merito, critica il metodo con il quale si è proceduto all'approvazione del nuovo ordinamento giudiziario: *"non si impedisce che per queste leggi valgano le stesse pratiche disinvolute che possono essere appena consentite per le leggi di attuazione del programma di governo. E quindi: salti di corsia dalla Commissione all'Aula, contingentamento dei tempi, maxiemendamenti, questioni di fiducia"*.

In questo clima di forte tensione si è giunti il 1° dicembre 2004 ad approvare definitivamente la legge delega<sup>515</sup> che, lo stesso giorno, è stata inviata al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Nei giorni successivi all'approvazione, in risposta ad un intervento del Ministro della Giustizia Castelli che auspicava che il Capo dello Stato procedesse il prima possibile a firmare la legge<sup>516</sup>, con un comunicato della Presidenza della Repubblica, in data 2 dicembre 2004, contenente precisazioni in ordine alla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, viene reso noto che *“in relazione a sollecitazioni al Capo dello Stato attribuite al Ministro della Giustizia Castelli, con riferimento alla legge sull'ordinamento giudiziario, approvata ieri dalle Camere, negli ambienti del Quirinale si sottolinea che il Presidente della Repubblica - anche in questa occasione, così come ha sempre fatto - eserciterà le prerogative costituzionali che gli competono nei tempi stabiliti dalla Costituzione”*<sup>517</sup>.

Come da molti previsto e da alcuni auspicato, il Capo dello Stato non ha promulgato la legge delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, richiedendone alle Camere il riesame.

In primo luogo, nel messaggio di rinvio, il Presidente della Repubblica, quasi a voler giustificare *“il rigore della sua impostazione”*<sup>518</sup>, ha sottolineato l'importanza della legge in esame che *“rappresenta un atto normativo di grande*

---

<sup>515</sup> Il disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, di iniziativa governativa, è stato approvato dal Senato il 21 gennaio 2004, modificato dalla Camera il 30 giugno 2004, nuovamente modificato dal Senato il 10 novembre 2004 ed approvato in via definitiva dalla Camera il 1° dicembre 2004.

<sup>516</sup> Come riportato dalla stampa del 2 dicembre 2004, il Ministro Castelli aveva invitato il Presidente della Repubblica a promulgare la legge in tempi brevi e, se così non fosse, aveva aggiunto *“ci faccia sapere le sue decisioni attraverso un messaggio alle Camere nel tempo più breve possibile”*.

<sup>517</sup> A seguito del comunicato presidenziale, è arrivata la replica del Ministro, affidata anch'essa ad un comunicato: *“Quello da me espresso sui tempi di promulgazione della riforma dell'ordinamento giudiziario era un semplice e ovvio augurio fatto innanzi tutto a me stesso e non una sollecitazione nei confronti del Quirinale. La Costituzione, del resto, parla chiaro”*.

<sup>518</sup> L'espressione è tratta da Antonio D'Aloia, *Il rinvio alle camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (20 dicembre 2004).



*rilievo costituzionale e di notevole complessità”, in quanto la riforma “tocca punti cruciali e nevralgici dell’ordinamento giurisdizionale, il che (mi) ha imposto un attento confronto con i parametri fissati dalle norme e dai principi costituzionali che lo disciplinano”.<sup>519</sup>*

Le motivazioni addotte dal Presidente della Repubblica, che ha considerato particolarmente gravi i motivi di incostituzionalità rilevati (in chiusura di messaggio ne viene rilevata la “*palese incostituzionalità*”) possono essere ricondotte a quattro punti.

Un primo profilo di incostituzionalità rilevato dal Capo dello Stato è rappresentato dall’articolo 2, comma 31, lettera a), intitolato “Relazioni sull’amministrazione della giustizia” che affida al Ministro della Giustizia le comunicazioni alle Camere sull’amministrazione della giustizia nel precedente anno e sulle linee di politica giudiziaria per l’anno in corso. Questa norma risulta essere in contrasto con quattro disposizioni costituzionali: con l’articolo 101, secondo cui “*i giudici sono soggetti solo alla legge*”; con l’articolo 104, che richiama l’autonomia e l’indipendenza dell’ordine giudiziario rispetto ad ogni altro potere dello Stato; con l’articolo 110, che limita le attribuzioni del Ministro della Giustizia all’ “*organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia*”; infine, l’indicazione degli obiettivi primari che l’attività giudiziaria dovrebbe perseguire nel corso dell’anno determina la violazione dell’articolo 112, che prevede l’obbligo del Pubblico Ministero di esercitare l’azione penale. Questo ultimo principio mal si concilia con “*il*

---

<sup>519</sup> In un’intervista rilasciata dal Presidente Ciampi al *Corriere della sera*, 1° ottobre 2002, il Capo dello Stato ha sottolineato che il “*progetto di riforma tocca punti cruciali e nevralgici dell’ordinamento giurisdizionale e richiede, pertanto, un approfondito e attento confronto con i parametri fissati dalle norme e dai principi costituzionali che lo disciplinano*”. Perciò il Presidente della Repubblica ha rinnovato il suo “*invito pressante a perseverare nel metodo del dialogo - tra forze politiche e fra queste e gli operatori della giustizia - alla ricerca di soluzioni il più possibile condivise*”. Ha altresì affermato di non pronunciarsi rispetto all’iter legislativo in corso: “*quando il Parlamento parla, il Presidente della Repubblica tace*”.

*contenuto assolutamente generico della formulazione della norma in esame”, in quanto si viene a creare “uno spazio di discrezionalità politica destinato ad incidere sulla giurisdizione”.*

Le violazioni degli articoli 101, 104 e 110 sono argomentate in maniera molto sintetica: le disposizioni censurate vanno a dilatare, oltre la misura prevista dal titolo IV della Costituzione, le competenze del Ministro della Giustizia. Invece, il principio della soggezione del giudice soltanto alla legge, la “residualità” delle funzioni che la Costituzione affida alla responsabilità ministeriale a fronte delle attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura in relazione allo stato giuridico e all’organizzazione amministrativa della magistratura, non permettono di affidare al Ministro della Giustizia “le linee di politica giudiziaria”.

Anche il secondo profilo di incostituzionalità rilevato dal Capo dello Stato censura un potere che la legge delega affida al Ministero della Giustizia: in base all’articolo 2, comma 14, lettera c), viene istituito presso ogni direzione generale regionale o interregionale dell’organizzazione giudiziaria l’ufficio per il monitoraggio dell’esito dei procedimenti, in tutte le fasi o gradi del giudizio, *“al fine di verificare l’eventuale sussistenza di rilevanti livelli di infondatezza giudiziariamente accertata della pretesa punitiva manifestata con l’esercizio dell’azione penale o con i mezzi di impugnazione, ovvero di annullamento di sentenze per carenze o distorsioni della motivazione, ovvero di altre situazioni inequivocabilmente rivelatrici di carenze professionali”.*

Questa previsione si pone in “*palese contrasto*” con gli articoli 101, 104, 110 e 112 della Costituzione: si tratta infatti di competenze che esulano dall’*“organizzazione”* e dal *“funzionamento dei servizi relativi alla giustizia”* che costituiscono il contenuto, ma allo stesso tempo il limite delle competenze

che la Costituzione attribuisce al Ministro della Giustizia. Inoltre questo nuovo compito ministeriale appare come un *“grave condizionamento dei magistrati nell’esercizio delle loro funzioni”*.

Anche la terza censura rilevata da Ciampi concerne un tentativo di rafforzamento del ruolo operativo del Ministro della Giustizia. L’articolo 2, comma 1, lettera m), della legge delega afferma che il Ministro è *“legittimato a ricorrere in sede di giustizia amministrativa contro le delibere concernenti il conferimento o la proroga di incarichi direttivi, adottate in contrasto con il concerto o con il parere previsto al n. 3”*. In questo caso, la previsione “urta” con l’articolo 134 della Costituzione nella parte in cui stabilisce che sia la Corte costituzionale a giudicare sui *“conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato”*, compresi dunque i conflitti tra il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della Giustizia, relativi alle procedure per il conferimento o la proroga degli incarichi direttivi. Il Presidente della Repubblica ha richiamato anche due sentenze della Corte costituzionale (n. 379 del 1992 e n. 380 del 2003) in cui viene affermato che gli articoli 105 e 110 della Costituzione designano un sistema di precisa ripartizione delle autonome sfere di competenza del Consiglio e del Ministro: quest’ultimo non ha *“un generale potere di sindacato...né di riesame, sul contenuto degli apprezzamenti e scelte discrezionali operate dal Consiglio rispetto a valutazioni attribuite alla definitiva deliberazione del Consiglio stesso”*.

Infine, un’ultima *“questione di fondamentale importanza”* è rappresentata dalla menomazione dei poteri del Consiglio superiore della Magistratura: si tratta di una censura che non si riferisce a specifici e puntuali passi del testo di legge bensì consegue *“da diverse disposizioni della legge delega”*.

Dopo aver sintetizzato in quattro punti i vizi sostanziali della legge e richiesto alle Camere di procedere ad un nuovo esame della legge, il Presidente della Repubblica ha colto l'occasione per soffermarsi sulla tecnica redazionale del documento normativo.

Il Capo dello Stato, andando oltre *“la dimensione tematica specifica della legge rinviata”*<sup>520</sup> ha sottolineato *“quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo”*. Inoltre il Capo dello Stato ha ritenuto che il messaggio di rinvio potesse essere la sede propria *“per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare - invalso da tempo - che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con votazione finale”*”.

Quest'ultima parte del messaggio presidenziale risulta particolarmente interessante in quanto il *drafting* legislativo non aveva mai trovato uno spazio così rilevante nei messaggi di rinvio. Il richiamo chiaro e forte alle tecniche di *drafting*, pur prendendo le mosse dalla legge delega, ha rappresentato una critica al generale modo di legiferare del Parlamento. Per questa ragione e per il fatto che sono ben distinte le quattro censure sulla sostanza della legge dal rilievo sulle tecniche legislative, si deve ritenere che tale richiamo non rappresenti un autonomo motivo di rinvio: la legge di ha rappresentato solo un'occasione per richiamare il Parlamento.<sup>521</sup>

---

<sup>520</sup> Antonio D'Aloia, cit.

<sup>521</sup> Cfr. Lorenzo Cuocolo, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (7 gennaio 2005) secondo cui se il

Il Presidente ha scelto una “soluzione di compromesso” che gli ha consentito, al tempo stesso, di manifestare il proprio disappunto in ordine al modo di “*confezionamento del prodotto legislativo*”<sup>522</sup>, ma di non includere la violazione delle tecniche legislative tra i motivi di rinvio per illegittimità costituzionale<sup>523</sup>. L'intervento presidenziale è quindi finalizzato sia a garantire una chiara conoscibilità del documento, sia ad assicurare il rispetto della previsione dell'articolo 72 della Costituzione, che dispone che ogni disegno di legge esaminato da una Camera sia approvato articolo per articolo, consentendo ai parlamentari di poter esprimere la propria volontà su parti omogenee dell'atto normativo.

Il rinvio presidenziale ha suscitato, come era prevedibile, reazioni diverse: se l'opposizione ed il mondo della magistratura hanno valutato positivamente l'intervento di Ciampi, la maggioranza governativa<sup>524</sup> ha teso a minimizzare l'intervento del Presidente della Repubblica, sia in quanto i rilievi non toccherebbero la “filosofia” della riforma, sia in quanto le considerazioni svolte dal Capo dello Stato sarebbero riducibili a mere “indicazioni tecniche”.

In realtà, il messaggio di rinvio è stato, come poche volte, molto chiaro e diretto nel bocciare appieno la riforma.

A seguito del rinvio, il disegno di legge delega è stato assegnato alla Commissione Giustizia del Senato; l'11 febbraio 2005 il Governo ha presentato

---

richiamo al Parlamento non fa parte sostanzialmente ma solo formalmente del messaggio di rinvio, si finirebbe per ritenere che “*in un medesimo atto formale il Presidente assommi due distinte attività: una prima che consiste nell'esercizio del potere di rinvio...e l'altra che consiste nell'esercizio del (distinto e autonomo) potere di inviare messaggi alle Camere*”. Secondo l'A. sarebbe preferibile che “*il richiamo si fondi sul potere di inviare messaggi alle camere che non sul potere di rinvio delle leggi. La possibilità di configurare un vizio di legittimità costituzionale per violazione di regole di drafting sembra infatti ancora lontana*”.

<sup>522</sup> Antonio D'Aloia, op. cit.

<sup>523</sup> Tra l'altro bisogna ricordare che l'intervento del Presidente della Repubblica trova un precedente nella sentenza n. 364 del 1988 della Corte costituzionale con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non “*esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile*”.

<sup>524</sup> Cfr. le dichiarazioni del Ministro della Giustizia Castelli che considera “*marginali*” le osservazioni presidenziali e l'intervento di Giuseppe Gargani, Responsabile giustizia di Forza Italia, in *Il sole 24 ore*, 24 dicembre 2004.

quattro emendamenti al disegno di legge in relazione ai soli punti richiamati nel messaggio di rinvio. Il Parlamento si è adeguato soltanto parzialmente ai rilievi: è stata decisa la cancellazione dell'ufficio ministeriale per il monitoraggio, ma il Parlamento ha mantenuto la relazione del Ministro della Giustizia al Parlamento sulle linee di politica giudiziaria, così come, del resto, non sono state modificate le disposizioni relative alla Scuola Superiore della Magistratura.

Da ultimo, un breve cenno merita il rinvio della legge Pecorella in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento: anche questo rinvio, come gli altri due appena richiamati, mostra la rinuncia presidenziale alla strategia della *moral suasion* nei confronti di leggi a forte valenza politica. Tale provvedimento, da molti visto come l'ennesima legge *ad personam* sulla giustizia, introduceva, tra le altre previsioni, il divieto per il Pubblico Ministero di appellare le sentenze di proscioglimento, ponendolo così su un piano di asimmetria rispetto alla difesa che poteva invece appellare quelle di condanna. Oltre a puntuali censure su singole disposizioni, il Capo dello Stato ha contestato il carattere disorganico ed asistemático della riforma approvata che, anche per l'ampliamento delle ipotesi del ricorso in cassazione, a detta del Capo dello Stato, avrebbe provocato un "*effetto inflattivo superiore di gran lunga a quello deflattivo derivante dalla soppressione dell'appello delle sentenze di proscioglimento*". Anche tale legge, a seguito del rinvio, è stata riapprovata rimanendo sostanzialmente immutata nel suo impianto, nonostante, a differenza della legge Gasparri e della legge di riforma della giustizia, sia stata ridiscussa dal Parlamento nella sua interezza.

Occorre rilevare che, a sostegno delle ragioni del Presidente della Repubblica è intervenuta la Corte costituzionale la quale, nella sentenza con cui ha dichiarato

incostituzionale la disposizione che prevedeva l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, ha, per la prima volta, citato e richiamato in sentenza, talune argomentazioni contenute nel messaggio di rinvio. Si tratta di una notazione importante in quanto si palesa la correlazione tra la funzione di garanzia esercitata dal Capo dello Stato e quella esercitata dalla Corte. Inoltre, mentre con la Presidenza Scalfaro, per la prima volta, la violazione della giurisprudenza della Corte costituzionale ha giustificato il rinvio di una legge, nel caso in esame è stato l'altro organo di garanzia costituzionale a richiamare i rilievi contenuti nel messaggio di rinvio.

Dalla prassi appena richiamata, non può non rilevarsi come il potere di rinvio abbia subito, con la stabilizzazione del maggioritario, delle radicali trasformazioni: ha avuto ad oggetto leggi di sistema, a forte valenza politica, caratterizzanti l'indirizzo politico del Governo e fortemente contrastate in Parlamento dall'opposizione. Tale mutamento non può essere addebitato alla personalità del Capo dello Stato in quanto il mandato del Presidente Ciampi è stato connotato da un forte senso della misura; l'elemento che ha inciso sull'esercizio del potere di rinvio va ricercato non solo nel mutato contesto elettorale, ma soprattutto nel particolare contesto politico-istituzionale che ha visto l'affermarsi del bipolarismo e che ha caratterizzato la XIV Legislatura. Il Governo, in carica per tutta la durata della Legislatura, ha potuto contare su una larga e solida maggioranza parlamentare ed ha utilizzato tale forza per approvare leggi che l'opposizione non ha potuto contrastare efficacemente. E' in questo contesto di forti contrapposizioni ideologiche, che vanno contestualizzati i rinvii poco sopra richiamati.

#### ***4.4. Il rinvio e la tecnica legislativa***

Per quanto richiamato sinora, è emerso che, soprattutto nella seconda parte del mandato, la Presidenza Ciampi ha fatto un uso incisivo del potere formale del rinvio, soprattutto con riferimenti a leggi politicamente fondamentali.

Un altro elemento che ha caratterizzato quasi tutti i rinvii di questo settennato è rappresentato dall'attenzione del Presidente per la questione del *drafting* legislativo: sul tema della qualità della legislazione, Ciampi è intervenuto non solo con esternazioni informali, ma anche con lo strumento formale del rinvio delle leggi.

Il controllo sui criteri sistematici di produzione delle norme e sull'impatto delle norme nell'ordinamento ha costituito in effetti uno degli aspetti più significativi della prassi presidenziale.<sup>525</sup> Nello specifico, il Presidente del Ciampi è intervenuto mediante lo strumento formale della richiesta di riesame per denunciare il palese contrasto con disposizioni ormai assurte quasi al rango di principi generali dell'ordinamento (è il caso del rinvio del dicembre 2000 in materia di organizzazione sanitaria); in un altro caso ha richiamato i soggetti istituzionali competenti ad un più corretto utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza, conformandolo non solo ai principi costituzionali, ma anche ai principi stabiliti in disposizioni aventi "valore ordinamentale" quale la legge n. 400/1988 (è il caso del rinvio della legge di conversione del decreto legge n. 4/2002); in un altro caso ancora, Ciampi si è inoltrato "*nell'impervio terreno della riforma del titolo V*"<sup>526</sup> per proporre una

---

<sup>525</sup> Alla logica di un controllo di questo tipo è sottesa, ad esempio, la creazione, nell'ambito della Presidenza della Repubblica, di nuovi istituti come l'Unità operativa di controllo (agosto 1999) con il compito di valutare le ripercussioni dell'azione legislativa (o meglio dei provvedimenti aventi natura finanziaria) sul bilancio statale. Sul punto, si rinvia a quanto rilevato nella nota 447.

<sup>526</sup> *Ibidem.*



sorta di “dottrina delle fonti” che contribuisse a far ordine nella confusa distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni (è il caso della legge in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali).

Tralasciando in questa sede il messaggio di rinvio della legge di riforma dell’ordinamento giudiziario, di cui si è riferito, appare interessante richiamare alcuni “passaggi” dei messaggi di rinvio, da cui è possibile trarre spunti utili alla ricostruzione dell’estensione del controllo esercitato dal Capo dello Stato sulla produzione normativa.

Il primo caso di rinvio attuato da Ciampi è rappresentato dalla legge contenente “norme sull’organizzazione e sul personale del settore sanitario” il cui riesame è stato richiesto in data 3 dicembre 2000. La Camera e il Senato, nel corso delle settimane successive, hanno soppresso la disposizione sulla quale il Presidente della Repubblica aveva sollevato le proprie obiezioni e ne hanno riapprovato, senza ulteriori modifiche, il testo. La disposizione censurata nel messaggio di rinvio prevedeva che “gli accordi collettivi nazionali riguardanti il personale del Servizio sanitario nazionale...sono resi esecutivi con D.P.R. entro il termine di trenta giorni dalla sottoscrizione”. Il messaggio di rinvio si è fondato su due diversi ordini di motivi, uno attinente al merito delle disposizioni, l’altro al suo procedimento di formazione.

In primo luogo, Ciampi ha rilevato il contrasto con il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego “*portato avanti dal legislatore nel corso degli ultimi anni*” e “*assurto ormai quasi al rango di principio generale dell’ordinamento*”, la cui disciplina è contenuta nel decreto legislativo n. 29 del 1993, secondo il quale i contratti collettivi a seguito della loro sottoscrizione non necessitano di alcun intervento da parte degli organi statali. La disposizione censurata dal Presidente della Repubblica, in relazione al solo

comparto sanitario, farebbe “rivivere” il vecchio modello: in questo modo si verrebbe a creare una disparità di trattamento *“nei confronti dei dipendenti pubblici inseriti negli altri comparti di contrattazione, che continuano ad essere assoggettati alla disciplina di diritto privato”*.<sup>527</sup>

E' evidente come la legge cui il Presidente della Repubblica si è inteso riferire abbia il rango di legge ordinaria e non costituzionale. La circostanza che nel messaggio sia preso come parametro di valutazione un decreto legislativo è ancora più significativo, se si guardano le previsioni contenute nello stesso: il d.lgs. n. 29 del 1993 non si limita ad escludere ogni intervento dello Stato nel procedimento di contrattazione collettiva ma delimita anche i compiti delle altre fonti, in particolare della legge nei confronti dei regolamenti governativi e degli atti unilaterali posti in essere *“con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”* (artt. 2,4,6). Il controllo esercitato in sede di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica sul rispetto di tale riparto di competenze potrebbe, quindi, *“significativamente aumentarne il grado di osservanza”*<sup>528</sup> anche in relazione ad eventuali disegni di legge di contenuto analogo.

In secondo luogo, il Presidente della Repubblica ha rilevato la mancata motivazione della norma censurata: essa *“tiene completamente celata la sua propria ratio, in quanto è stata introdotta nel testo della legge per via di un emendamento di iniziativa parlamentare, messo ai voti ed approvato senza*

---

<sup>527</sup> Il Presidente della Repubblica, nell'esercizio del potere di rinvio, ha impiegato il canone formale del sindacato sulla ragionevolezza, tipico del giudizio costituzionale: è stata considerata irragionevole una norma in quanto in netto contrasto con quanto stabilito dal d.lgs. n. 29 del 1993, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione: *“lo schema trilatero, tipico del giudizio di ragionevolezza, è stato riprodotto in maniera mirabile. Esso si fonda sulla preventiva individuazione di un tertium comparationis (cui rapportare la norma censurata) che il Presidente della Repubblica non esita ad intravedere nelle già vigenti disposizioni sui dipendenti pubblici soggetti alla disciplina del diritto privato”*, Claudio De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, cit., p. 207.

<sup>528</sup> Nicola Lupo, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2001, p. 363.

*alcuna illustrazione, in assenza di dichiarazioni di voto e in mancanza di prese di posizione del Governo”, il quale si è limitato ad esprimere parere conforme a quello del relatore. Il riferimento, in un messaggio di rinvio, al tema della “motivazione delle leggi” che non ha precedenti nella prassi, fa intravedere l’inizio dell’attenzione del Presidente Ciampi rispetto alla questione del *drafting*. Sul punto, non ci si può esimere dal far riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale “non è necessario che l’atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto”.<sup>529</sup>*

D’altra parte, ai fini del controllo presidenziale in sede di promulgazione, non possono che essere di ausilio i lavori preparatori e le relazioni governative che accompagnano i disegni di legge governativi: pertanto, il riferimento di Ciampi alla motivazione delle disposizioni può essere visto come *“un’ulteriore autorevole spia dell’esigenza di accompagnare le decisioni dei poteri pubblici da un corredo motivazionale che consenta a i cittadini di comprenderne...la ragione, in ossequio a quel principio di trasparenza che deve caratterizzare tutta l’attività delle istituzioni democratiche”*<sup>530</sup>.

In ordine di tempo, il secondo rinvio del Presidente Ciampi ha riguardato la legge di conversione del decreto legge n. 4 del 25 gennaio 2002 recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l’agricoltura (definito anche decreto sulla “mucca pazza”).<sup>531</sup>

---

<sup>529</sup> Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 1964.

<sup>530</sup> Nicola Lupo, op.ult.cit, p. 363.

<sup>531</sup> Tale rinvio ha suscitato un vivo interesse in dottrina. Tra i numerosi contributi a commento, si citano: Paolo Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit; Alfonso Celotto, *Un rinvio rigoroso ma ... laconico. Linee guida per una*

Il messaggio di rinvio risulta interessante sia sotto il profilo procedurale, sia sotto quello motivazionale; sulla questione procedurale, determinata dal rinvio richiesto il giorno stesso della scadenza del decreto legge, si è già argomentato.<sup>532</sup>

Per quanto concerne i rilievi presidenziali, la motivazione del messaggio fa riferimento a tre ordini di ragioni, vale a dire la proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa ed il contenuto della legge di conversione le cui norme appaiono disomogenee e non rispondenti ai requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione.

Per quanto riguarda il primo motivo, il Presidente della Repubblica ha considerato la proroga di un termine già scaduto per l'esercizio della delega, una forma *“di evidente illogicità giuridica”*, resa *“più inspiegabile”* dalla contemporanea pendenza alla Camera di un autonomo disegno di legge di conferimento di una nuova delega al riguardo.<sup>533</sup>

Quello configurato dalla legge rinviata è stato il primo caso verificatosi nella prassi repubblicana di conferimento della delega legislativa mediante lo strumento del decreto legge: ciò si appalesa in contrasto, oltre che con la giurisprudenza costituzionale (che ha esplicitamente affermato che *“l'atto di*

---

*riflessione*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2002, pp. 809-824; Stefano Maria Cicconetti, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio delle legge alle Camere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4/2002, pp. 3097-3104; Giacomo D'Amico, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo “seguito” governativo* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (23 marzo 2003); Antonio Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria?* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>532</sup> La peculiarità di questo messaggio è rappresentata dal fatto che la richiesta di riesame non si basa sulla violazione dell'articolo 81 Cost., che aveva ispirato tutti i precedenti rinvii di leggi di conversione (ad eccezione del rinvio avanzato da Scalfaro l'11 agosto 1994 in cui lamentava la violazione della competenza regionale in tema di *“ripartizione delle funzioni fra gli organi regionali”*).

<sup>533</sup> Secondo Paolo Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit., pp. 396-397 l'intento presidenziale era forse quello di opporsi *“ad una pratica distortiva affacciata nella prassi parlamentare - denominata ‘conversione mascherata’ - mediante la quale, attraverso un uso parallelo di un decreto legge e di un disegno di legge aventi entrambi il medesimo oggetto, si può pervenire all'approvazione di quest'ultimo ancora in costanza di vigenza del decreto, la cui abrogazione risulta, di norma, accompagnata dalla sanatoria degli effetti da quello prodotti medio tempore”*.

*conferimento al Governo di delega legislativa può avvenir solo con legge*<sup>534</sup>), anche con l'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400/1988, secondo il quale il Governo non può, mediante decreto legge, conferire deleghe legislative. In realtà il rilievo di Ciampi, oltre a riguardare l'uso dello strumento del decreto legge per conferire la delega, ha messo in evidenza l'illogicità che deriva dalla proroga di un termine di delega già scaduto.

Più specifiche risultano essere le altre due osservazioni parlamentari, cioè i rilievi sulla disomogeneità e sulla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza. In primo luogo, viene rilevato che, in sede di conversione, sono state aggiunte numerose norme nuove, aventi *“un’attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell’atto originario”*, tanto da sottoporre al Presidente *“per la promulgazione una legge che converte un decreto legge notevolmente e ampiamente diverso da quello...a suo tempo emanato”*<sup>535</sup>. Quindi il Capo dello Stato ha sottolineato l'esigenza di *“omogeneità”* degli atti normativi per evitare di sottoporre al voto delle Camere atti compositi che comportano l'alternativa del *“prendere o lasciar”* tutto<sup>536</sup>.

Tale modo di procedere rappresentava, a detta del Presidente, uno *“stravolgimento”* dell'istituto del decreto legge, non solo con riferimento alla disciplina costituzionale di cui all'art. 77, ma anche rispetto all'articolo 15, comma terzo, della legge n. 400/1988<sup>537</sup>, richiamato nel messaggio dal

---

<sup>534</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 17 marzo 1998.

<sup>535</sup> Dal messaggio si evince che la legge di conversione deve dipendere quanto a *vis* innovativa dal decreto che è chiamata a convertire: pur non essendo obbligata a riprodurre *tout court* il testo del decreto, deve mantenere un'attinenza diretta al contenuto di quest'ultima. Così Giacomo D'Amico, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo “seguito” governativo*, cit.

<sup>536</sup> Alfonso Celotto, *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee guida per una riflessione*, cit., p. 813.

<sup>537</sup> Il Capo dello Stato nel messaggio di rinvio ha sottolineato come l'aggiunta in sede di conversione di disposizioni con attinenza solo indiretta al decreto originario configura *“uno stravolgimento dell'istituto del decreto legge non conforme...alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400/1988, che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata”*.

Presidente, secondo cui il contenuto dei decreti legge “*deve essere omogeneo, specifico e corrispondente al titolo*”, per evitare che il decreto vada a regolare oggetti disparati, comprimendo quindi, in sede di conversione in legge, l’effettiva discrezionalità del Parlamento.<sup>538</sup>

Infine, l’ultimo rilievo di Ciampi, seppur richiamato solo incidentalmente nel messaggio (“*a parte il fatto*”), riguarda la mancanza (“*non si ravvisa la sussistenza*”) dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall’articolo 77 della Costituzione.

Si tratta di un’osservazione che stupisce per l’“*estremo rigore*”<sup>539</sup>, in quanto i presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge sono sindacati anche in relazione alla legge di conversione: in questo modo il controllo del Presidente della Repubblica si estende anche agli emendamenti parlamentari aggiunti in sede di conversione<sup>540</sup>. Il Capo dello Stato, oltre ad affermare l’esigenza di rispettare i requisiti dell’omogeneità e della necessità ed urgenza, ne ha esteso la portata agli emendamenti introdotti nel corso dell’esame parlamentare del disegno di legge di conversione<sup>541</sup>, confermando, quindi la

---

La dottrina, confortata dalla giurisprudenza, è contraria ad ammettere ogni vincolatività alle legge n. 400/1988 sugli atti legislativi, in quanto sprovvista di forza costituzionale. La Corte costituzionale è intervenuta, sul punto, con la sentenza n. 391/1995, osservando che il requisito dell’omogeneità previsto dalla legge 400/1988 va “*a integrazione dell’articolo 77 della Costituzione*”.

<sup>538</sup> Si tratta dei cosiddetti decreti “*omnibus*”, che contengono disposizioni vertenti su più oggetti e materie. Infatti, se a seguito della sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale è diminuito l’uso della decretazione d’urgenza, d’altra parte è aumentato il numero dei commi di cui si compongono i decreti legge: durante l’esame parlamentare delle leggi di conversione vengono infatti proposti numerosi emendamenti, per sfruttare la “corsia preferenziale” prevista in Parlamento per la conversione dei decreti legge.

<sup>539</sup> Alfonso Celotto, cit., p. 821.

<sup>540</sup> La maggior parte degli emendamenti introdotti in sede di conversione ha esteso gli interventi di sostegno, agevolazione e finanziamento nei settori di intervento, rispetto a quanto previsto nel decreto: “*si è quindi approfittato della celerità del mezzo per introdurre modifiche imposte da esigenze di tenore politico più che da una obiettiva necessità ed urgenza*”, così Nadia Maccabiani, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, cit. L’A. sottolinea anche come gli interventi del Presidente della Repubblica non riguardano il merito del provvedimento ma il metodo utilizzato in quanto non conforme con le previsioni dell’ordinamento giuridico.

<sup>541</sup> Secondo Paolo Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit., p. 388, sarebbe stato contraddittorio un rinvio disposto con riferimento ai vizi presentati dalle disposizioni contenute nell’originario decreto, già sottoposto al duplice vaglio presidenziale, sia in sede di emanazione del decreto, sia in occasione dell’autorizzazione alla presentazione alle Camere del relativo disegno di legge di conversione. Ma è pur vero che, sul punto, è intervenuta la Corte

disciplina prevista dai Regolamenti parlamentari, che limitano la potestà di emendamento ai soli emendamenti ed articoli aggiuntivi che siano “*strettamente attinenti alla materia del decreto*”<sup>542</sup>.

Infine, in chiusura, il Capo dello Stato ha rilevato come “*un testo aggravato da tante norme disomogenee dà vita...ad un provvedimento di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile*”<sup>543</sup>. Il Presidente della Repubblica ha indicato i destinatari del compito di vigilare, per evitare che in sede di conversione il decreto legge venga snaturato e stravolto al punto di renderlo “*non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali*” (ovvero il rispetto dell’articolo 77 Cost. e della legge n. 400) appena richiamati: la vigilanza deve essere esercitata non solo dal Governo<sup>544</sup>

---

costituzionale (sentenza n. 391/1995) secondo la quale, in relazione agli articoli introdotti dal Parlamento nel corso dell’esame di un disegno di legge di conversione, è “*del tutto non pertinente il richiamo all’articolo 77 della Costituzione. La valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell’urgenza investe solo la fase della decretazione d’urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto legge, possano avere introdotto come disciplina aggiunta a quella stessa del decreto*”.

<sup>542</sup> Cfr. l’articolo 96 bis, comma 8, R.C., secondo cui “*il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto*”. L’articolo 97, comma 1, R.S. prevede, invece, l’inammissibilità degli emendamenti che siano “*estranei all’oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti*”. La diversa formulazione delle disposizioni relative all’ammissibilità degli emendamenti nei Regolamenti di Camera e Senato, comporta che, essendo la disciplina della Camera più rigida nell’ammettere emendamenti ai decreti legge, è possibile che uno stesso emendamento sia dichiarato inammissibile dal Presidente della Camera e ammissibile dal Presidente del Senato.

In realtà, le limitazioni previste dai Regolamenti hanno sortito scarsi risultati pratici (si è addirittura arrivati a modificare il titolo del decreto legge in sede di conversione per renderlo comprensivo anche dei contenuti aggiunti). Il Capo dello Stato, ponendo in evidenza la non attinenza degli emendamenti parlamentari alle disposizioni del decreto originario, ha dovuto svolgere, con questo suo intervento, un ruolo di supplenza di competenze che l’ordinamento riconosce ad altri organi (Presidenti di Assemblea, Comitato per la legislazione alla Camera, Commissione Affari Costituzionali al Senato).

<sup>543</sup> Ciampi si è richiamato ad un parere in tal senso espresso dal Comitato per la legislazione della Camera formulato il 19 marzo 2002: nel parere, il Comitato ha espresso perplessità circa la previsione di proroga della delega ed il carattere non omogeneo delle previsioni. Forse il Capo dello Stato ha inteso, con il suo messaggio, “*conferire maggiore incisività*” ai rilievi del Comitato rimasti inascoltati, cfr. Nadia Maccabiani, cit.

“*Si registra una certa valorizzazione della potenziale sinergia fra sindacato presidenziale e controllo esercitato in sede parlamentare dal Comitato per la legislazione*”: se, da una parte, il Capo dello Stato richiamandosi al parere del Comitato ne ha valorizzato il ruolo e la funzione, d’altra parte la possibilità di avvalersi del previo esame di tale organo può rappresentare un sostegno ai rilievi mossi dal Presidente, cfr. Paolo Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit., pp. 392-393.

<sup>544</sup> Secondo Paolo Carnevale, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, cit., p. 391, il Presidente della Repubblica, laddove segnala che il compito del Governo “*non si esaurisce nel predisporre decreti-legge che siano rigorosamente rispettosi dei requisiti costituzionalmente (e legislativamente richiesti), imputa ad esso una sorta di colpa in vigilando*”.

ma anche “dagli organi delle Camere specificatamente preposti alla produzione legislativa, segnatamente dalle Commissioni competenti”.<sup>545</sup>

Dal tenore del messaggio in esame, si evince la volontà dell’organo presidenziale di attestarsi su forme di controllo incisive e penetranti che, se per un verso ne accentuano la distanza dall’altro organo di garanzia ovvero la Corte costituzionale, dall’altro appaiono ben lontane dal rilevare i soli casi di “manifesta non costituzionalità”.

A seguito del rinvio il Governo ha adottato un nuovo decreto legge (n. 68 del 19 aprile 2002) che presenta più analogie con il testo risultante dall’esame parlamentare in sede di approvazione della legge di conversione, “depurato” dalle censure presidenziali, che con il decreto legge precedente<sup>546</sup>.

Il Governo, dunque, tra l’alternativa di riadottare il precedente decreto e adottare un decreto del tutto coincidente con la legge di conversione, ha preferito la via intermedia, accogliendo i pregi della prima soluzione (il rispetto dei requisiti di necessità ed urgenza) e gli aspetti positivi della seconda (non sono state poste nel nulla le indicazioni del Parlamento, ma, allo stesso tempo, sono stati accolti i rilievi del Presidente della Repubblica). Anche in questo caso è risultato essere il Governo, piuttosto che il Parlamento, il reale destinatario delle osservazioni presidenziali, in quanto ha visto riattivarsi il suo potere di adottare il decreto legge e di decidere quali rilievi presidenziali accogliere o meno; d’altra parte il Governo, con l’emanazione di un nuovo decreto legge, non si è limitato a ripristinare il testo del decreto decaduto,

---

<sup>545</sup> Alfonso Celotto, cit., p. 823, sottolinea il mancato richiamo alla figura del Presidente d’Assemblea fra gli organi preposti alla vigilanza nella produzione legislativa parlamentare.

<sup>546</sup> Le disposizioni finanziarie del d.l. 4/2002 (artt. 1 e 7 bis) sono state riproposte, accogliendo *in toto* le osservazioni presidenziali, nell’art. 1 del d.l. 68/2002 (convertito dalla L. 118/2002). Le disposizioni contenute nell’art. 3 ter sono state inserite nella L. 27 dicembre 2002, n.292.



bensì, nell'adottare il nuovo testo, si è avvalso del contributo fornito dal Parlamento, in sede di conversione del precedente decreto.

L'importanza delle censure presidenziali contenute nel messaggio appena richiamato risulta di particolare interesse per due ordini di motivi: *in primis*, non si era, al tempo, ancora prodotta la svolta della giurisprudenza costituzionale in merito all'impossibilità per la legge di conversione, di sanare i vizi del decreto legge. Pur tuttavia, il Presidente ha mostrato una particolare attenzione per le questioni connesse al contenuto delle leggi di conversione, "astraendole" dalla sole dispute dottrinarie in cui erano confinate.

Da ultimo, un altro caso di interesse si è verificato in relazione alla legge contenente "Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali", approvata dal Parlamento il 9 ottobre 2002 tra polemiche particolarmente accese che hanno coinvolto maggioranza ed opposizione<sup>547</sup> e rinviata da Ciampi il 5 novembre. Il messaggio di rinvio contiene tre indicazioni, una attinente all'opportunità politica, due più strettamente relative a profili di legittimità costituzionale<sup>548</sup>.

---

<sup>547</sup> Tale legge è stata definita dall'opposizione "legge Ciramina" in quanto, secondo il centrosinistra è stata scritta, così come la legge Cirami, *ad personam*, dal momento che, una volta in vigore, avrebbe permesso a un consigliere regionale della Campania condannato di recuperare il suo seggio.

<sup>548</sup> Cfr. le osservazioni di Beniamino Carovita di Toritto, *Una vicenda piccola, una questione importante: alcune riflessioni in ordine a un recente rinvio presidenziale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (15 novembre 2002) e di Antonio Ruggeri, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (19 novembre 2002).

In relazione ai profili di legittimità costituzionale, le censure presidenziale appaiono ben più marcate e penetranti rispetto a quelle di opportunità. In primo luogo, il Presidente della Repubblica ricorda la disposizione dell'articolo 122 della Costituzione secondo la quale il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri sono disciplinati con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale; quindi la norma censurata si pone in palese contrasto con l'articolo 122, in quanto la materia dell'incompatibilità è di competenza legislativa delle Regioni. Inoltre, il Capo dello Stato, richiamandosi ad una "*recente illuminante sentenza della Corte costituzionale*" (sent. n. 282 del 2002) ha affermato che "*anche l'omissione o il ritardo nella determinazione, da parte dello Stato, dei principi fondamentali, non costituisce titolo valido per sostituire la legge statale alla legge regionale in una materia riservata alla competenza legislativa della regione: infatti, è sempre e soltanto la Regione che, anche, in assenza delle cosiddette leggi (statali) di principio, ha il potere di attenersi al rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore*". Infine, il Presidente della Repubblica ha sottolineato come non sia possibile, in assenza dei principi elaborati da una legge della Repubblica, che una legge statale invada la competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale, nemmeno in presenza della "clausola di cedevolezza", cioè

Per quanto riguarda il profilo di opportunità politica, il messaggio ha richiamato il disegno di legge governativo, in discussione in Parlamento, che definiva i principi fondamentali in tema di incompatibilità, rinviando alla legge regionale la determinazione dei casi specifici; secondo il Presidente della Repubblica *“ragioni di logica legislativa consigliano di attendere che il Parlamento si pronunci sul sopra citato disegno di legge di iniziativa governativa, concepito allo scopo specifico di offrire alle Regioni i principi fondamentali entro i quali deve esplicarsi la propria competenza legislativa secondo quanto espressamente previsto dall’articolo 122 Cost.”*. Anche in questo caso, quindi, il Presidente della Repubblica è intervenuto a garanzia della “logica della legislazione” e del coordinamento tra diverse discipline aventi ad oggetto la stessa materia, mostrando un’attenzione, non conosciuta prima, rispetto ai profili della tecnica legislativa.

Dalla prassi sin qui richiamata, è emerso come una caratteristica delle richieste di riesame operate durante la Presidenza Ciampi è rappresentata dall’“alto tasso di tecnicità” dei rilievi formulati nel messaggio<sup>549</sup>.

In quasi tutti i casi di rinvio, Ciampi ha infatti utilizzato gli stessi parametri cui si rifanno i controlli tendenzialmente tecnici espletabili in seno alle Camere, conferendo loro maggiore efficacia ed incisività e talora supplendo alle “timidezze” ed agli “scrupoli politici” degli organi camerali a ciò

---

prevedendo che la legislazione statale possa disciplinare la materia sino a quando non sia sostituita da una apposita legislazione regionale.

Da ciò si desume che le Regioni ben potranno approvare la propria legge elettorale (e quindi stabilire i casi di incompatibilità o di ineleggibilità) anche in assenza di una legge statale che individui i principi cui attenersi, avendo l’accortezza di rimanere entro i limiti della legislazione esistente.

A seguito del rinvio presidenziale, è stata approvata dalle Camere e promulgata dal Presidente della Repubblica la L. n. 165 del 2004, che contiene i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

<sup>549</sup> M. Cristina Grisolia, *Sul rinvio della legge Gasparri*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2004, p. 371.

specificamente deputati dai regolamenti parlamentari.<sup>550</sup> Di fronte alla difficoltà degli organi politici a svolgere un controllo di stampo tecnico e quindi obiettivo, il Capo dello Stato, interpretando correttamente il proprio ruolo di supremo garante della legalità, ha inteso richiamarli alla funzione loro riconosciuta dall'ordinamento.<sup>551</sup>

Tale inedita attenzione da parte del Presidente della Repubblica per i profili delle leggi inerenti la tecnica legislativa ha consentito, in alcuni casi, di intravedere profili di incostituzionalità. Nonostante i rilievi, tuttavia, il Presidente Ciampi non si è spinto mai oltre, non avendo mai posto tali rilievi come motivo del rinvio. La ragione va ricercata nel tentativo di compiere un'opera di *moral suasion*, senza contrapporsi in modo frontale al Parlamento e al Governo. D'altro canto, non può non rilevarsi come il richiamo alla tecnica legislativa contenuto all'interno di un messaggio di rinvio, abbia consentito di offrire alla questione un'attenzione particolare.<sup>552</sup>

Un altro aspetto che interessa particolarmente la nostra analisi è rappresentato dai destinatari del compito di vigilare sulla redazione degli atti normativi: il Capo dello Stato si è rivolto ai Presidenti delle Camere cui spetta il compito di dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti estranei o non strettamente attinenti all'argomento del provvedimento in discussione; alle Commissioni parlamentari cui compete la funzione di valutare la conformità del testo a Costituzione e, alla Camera, al Comitato per la legislazione; al Governo a cui il Capo dello Stato imputa la prassi del ricorso a "maxi-emendamenti", che

---

<sup>550</sup> Ad esempio, anche nel rinvio della legge n. 401/2000, contenente "norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario", il parametro motivazionale rientra nella competenza del Comitato per la legislazione, attenendo al profilo della "semplificazione e riordinamento della legislazione vigente" (art. 16 bis.4 R.C.).

<sup>551</sup> Nadia Maccabiani, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>552</sup> Sul tema, un'interessante indagine è svolta da Laura Lorello, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?* In *Nuove Autonomie*, 3/2005, pp. 327-348.

accorpano più articoli di un progetto, se non l'intero testo di legge, in modo tale da consentire al Governo di porre la questione di fiducia.

Un ultimo cenno va rivolto al rapporto tra il modo di legiferare censurato dal Presidente Ciampi e la democrazia maggioritaria: è evidente come, sotto questo aspetto, le prerogative dell'Esecutivo si riflettano significativamente sulle modalità di redazione dei testi legislativi. L'avvento di un sistema maggioritario ha certamente potenziato l'uso da parte del Governo delle pratiche "distorsive" a cui si è fatto appena cenno. Potrebbe quindi ritenersi che gli interventi del Capo dello Stato non sono stati rivolti al solo scopo di garantire l'esigenza di conoscibilità della legge e, quindi, di certezza del diritto, ma sono stati diretti alla tutela dei singoli parlamentari e soprattutto di quelli appartenenti alle minoranze che non avrebbero la possibilità di riflettere e votare su ogni singolo articolo. In conclusione, lo scopo dei richiami presidenziali sembrerebbe essere anche quello di salvaguardia dell'istituzione parlamentare nei confronti del Governo, sempre più "protagonista" del procedimento legislativo.

#### ***4.5. I mancati "doppi" rinvii: spunti di riflessione***

In conclusione, dall'analisi della Presidenza Ciampi è emerso come un dato ricorrente sia stata la scelta, dinanzi a leggi particolarmente discusse, in relazione alle quali forte è stato lo scontro e la divisione tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, di preferire l'esercizio della *moral suasion*, e, quindi, il dialogo e la collaborazione, rispetto all'utilizzo di strumenti formali, al fine di evitare lo scontro perenne con il Governo.

Non è neppure da sottovalutare la circostanza, che depone a favore dell'utilizzo degli strumenti informali, rappresentata dal dato di fatto che le leggi riapprovate a seguito del rinvio hanno solo in parte accolto i rilievi presidenziali.<sup>553</sup>

In relazione a leggi considerate dall'opposizione gravemente lesive dei principi costituzionali, in quanto asseritamente finalizzate a garantire gli interessi personali di esponenti della maggioranza, il Capo dello Stato con prudenza e moderazione ha preferito intervenire durante la fase di discussione e approvazione della legge. Alcune volte, attraverso l'uso del potere di esternazione, il Capo dello Stato ha sottolineato la necessità di dialogo e confronto tra le forze politiche in Parlamento e l'importanza, in relazione a disegni di legge che riguardavano i settori più importanti dell'ordinamento (come ad esempio la legge di riforma costituzionale o la legge di riforma della giustizia), di giungere a scelte condivise tra maggioranza ed opposizione. Altre volte, invece, è intervenuto nel merito dei provvedimenti, manifestando le sue osservazioni, ammonendo, consigliando, in alcuni casi esprimendo il suo dissenso ed esortando il Governo a modificare alcuni aspetti del disegno di legge.

Come è stato messo in luce, la scelta di preferire strumenti informali non ha comportato un affievolimento dell'esercizio dei poteri formali nel corso del settennato: soprattutto con riferimento alle delicate materie del pluralismo informativo e della giustizia, i messaggi di rinvio si sono mostrati chiari, decisi, puntigliosi e fortemente critici, sotto un profilo di costituzionalità, delle scelte operate da Parlamento e Governo.

---

<sup>553</sup> Non sfugga che l'unico messaggio libero alle Camere è stato discusso in un Parlamento scarsamente popolato e non ha ottenuto il desiderato effetto di incidere sul testo del disegno di legge Gasparri. L'“insuccesso” di certo non rafforza la legittimità della figura presidenziale: così, Anna Maria De Cesaris, *La figura del Presidente della Repubblica. Linee evolutive*, Morlacchi Editore, Perugia, 2003, p.p.53-55.

Proprio con riferimento a tali rinvii, il Capo dello Stato è stato sollecitato dall'opposizione e da parte dell'opinione pubblica, ad intervenire nuovamente attraverso l'esercizio di un "doppio rinvio".<sup>554</sup>

Con riferimento alla legge Gasparri, a seguito della richiesta di riesame, al fine di evitare che due reti televisive, eccedenti i limiti Antitrust, si trovassero ad operare in una situazione di illiceità, è stato emanato dal Capo dello Stato un decreto legge, noto come decreto "Salva Rete4": questo provvedimento non ottemperava evidentemente ai rilievi presidenziali contenuti nel messaggio di rinvio in quanto andava a prorogare il termine finale del regime transitorio.

Si potrebbe ritenere che il Presidente Ciampi non ha rifiutato l'emanazione del decreto in quanto ha ritenuto precluso al Capo dello Stato opporsi per due volte alla volontà del Parlamento e del Governo, seppur manifestata con due atti giuridicamente differenti<sup>555</sup>: in questo modo, quindi, il Presidente ha inteso il proprio potere di controllo sulle leggi in senso più sostanziale che formale.<sup>556</sup>

Tra l'altro, da quanto emerge dalle cronache costituzionali, non sembra essere stata presa in considerazione la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza, che ben avrebbe giustificato un rifiuto di emanazione.

---

<sup>554</sup> Oltre ai casi appena ricordati, è stato rilevata *"l'assoluta assenza del Quirinale di fronte all'alluvione di leggi costituzionali che ha caratterizzato il periodo 1999-2006. In questi anni si è assistito all'adozione di provvedimenti di revisione costituzionale adottati al solo fine (peraltro dichiarato) di eludere il giudicato della Corte, e, soprattutto a modifiche radicali dell'ordinamento costituzionale, tanto estese da coinvolgere gli stessi Principi Fondamentali che pure della reazione dovrebbero costituire un limite"*. Il riferimento è alle leggi costituzionali n. 2/1999 e n. 3/2001 e al d.d.l. costituzionale approvato dal Senato il 16 novembre 2005 e rigettato in sede di referendum ex art. 138 Cost. L'A. prosegue, rilevando che *"in nessuno dei casi citati, la Presidenza della Repubblica ha ritenuto di intervenire, tanto meno in sede di promulgazione dei relativi atti"*, Raffaele Manfellotti, *Le funzioni costituzionali del Capo dello Stato nell'esperienza del sistema maggioritario* in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Editore, Napoli, 2008, pp.1220-1221.

<sup>555</sup> La ragione del diniego di emanazione del d.l. può essere giustificata dal fatto che il Presidente Ciampi abbia ritenuto inammissibile il rifiuto di firma, considerandolo assorbito dalla inammissibilità di un secondo rinvio della legge già rinviata. In effetti, il contenuto del decreto- legge "salva-reti" era destinato ad essere assorbito dalla Legge Gasparri che le Camere si apprestavano a riapprovare. Così Michela Manetti, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della repubblica tra diritto e storia*, in *Rivista di diritto costituzionale*, cit.

<sup>556</sup> Quanto alla condotta del Governo, si può di certo rilevare quanto meno l'inopportunità politica del decreto, ancor più evidenziato dal fatto che nel preambolo veniva richiamato espressamente il rinvio esercitato da Ciampi, quasi a voler ritenere necessario il decreto "a causa" del rinvio.

Così come non sembrerebbe essere stata presa in considerazione la possibilità di un ulteriore rinvio della legge, richiesto a gran voce dall'opposizione e ritenuto giuridicamente ammissibile in quanto la legge rinviata è stata poi approvata in un testo diverso e aderendo solo in parte ai rilievi presidenziali.

Anche con riferimento alla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, è stata ventilata l'ipotesi<sup>557</sup> che il mancato recepimento dei rilievi presidenziali, attesa la "palese incostituzionalità" delle disposizioni oggetto del rinvio, avrebbe consentito al Presidente della Repubblica un secondo rinvio<sup>558</sup>.

In particolare, è stato sostenuto che il doppio rinvio fosse ammissibile con riferimento alla disposizione inserita a seguito del rinvio che impediva ai magistrati, con oltre 66 anni di assumere incarichi di merito, disposizione secondo alcuni "scritta" per evitare la nomina di un determinato magistrato ad un autorevole incarico<sup>559</sup>.

Al secondo doppio rinvio non si è pervenuti sia per l'interpretazione restrittiva che il Presidente Ciampi aveva dato dell'art. 74 Cost. sia, soprattutto, per il contesto politico in cui il Capo dello Stato si è trovato ad operare.<sup>560</sup>

---

<sup>557</sup> Cfr. le dichiarazioni di Leopoldo Elia nel corso di un dibattito promosso dall'Associazione nazionale magistrati e riportate da *Il Sole 24 ore* e da *Italia Oggi*, 19 gennaio 2005, secondo cui, nel caso in cui non venissero sanati i vizi di palese incostituzionalità, il Presidente della Repubblica si troverebbe di fronte ad un "conflitto di doveri": questo conflitto, mai verificatosi nella storia repubblicana, può risolversi in due modi, cioè con il rifiuto di promulgare o sollevando conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale nei confronti del Parlamento.

Cfr. anche l'intervista a Sergio Bartole, in *La Repubblica*, 29 gennaio 2005.

<sup>558</sup> Cfr. le osservazioni di Francesco Sacco, *La legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e il "conflitto tra doveri" del Presidente della Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (29 marzo 2005).

Secondo Antonio Baldassarre, *Il Sole 24 ore*, 18 dicembre 2004 "l'ideale sarebbe che la maggioranza si adeguasse in pieno al messaggio del Presidente della Repubblica per evitare una crisi istituzionale". In caso contrario, il Capo dello Stato, pur dovendo promulgare, potrebbe comunque segnalare il persistere di eventuali incostituzionalità con un messaggio, contestuale o successivo, o con una lettera al Governo, o semplicemente con un'esternazione. Nel caso in cui il Parlamento riapprovasse "un testo che a suo giudizio mette concretamente in pericolo l'indipendenza della magistratura, avrebbe il dovere di rifiutare la promulgazione per non incorrere nel reato di attentato alla Costituzione". In realtà, secondo Baldassarre "il Presidente della Repubblica e la maggioranza prenderanno contatti proprio per evitare il rischio di un conflitto istituzionale".

<sup>559</sup> Si tratta della cosiddetta norma "anti-Caselli". Sul punto, si veda, Leopoldo Elia, *Con la norma anti Caselli possibile nuovo stop del Colle*, in *Corriere della Sera*, 20 luglio 2005.

<sup>560</sup> E' stata poi la Corte costituzionale, con Sentenza n. 245 del 2007, a dichiarare la norma in questione incostituzionale.

E' stata soprattutto la volontà di salvaguardare l'equilibrio politico-istituzionale del Paese, messo a dura prova dall'approvazione di alcuni importanti provvedimenti, la tenuta complessiva del sistema e il normale svolgimento della dialettica politica a determinare il mancato doppio rinvio

In effetti, soltanto ricordando il contesto degli eventi politici ed istituzionali, può essere compreso il comportamento presidenziale, che ha cercato di tenersi quanto più lontano dallo scontro politico-partitico.<sup>561</sup> Tuttavia, il clima teso e costellato dai continui inviti da parte di Ciampi a placare lo scontro istituzionale e a realizzare un confronto e un dialogo costruttivo tra Parlamento, Governo e CSM, anche in sede di riesame, è stato acuito di un intervento del Presidente del Consiglio Berlusconi che, in relazione alla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, ha ricordato che *“per entrare in vigore è necessario che le leggi siano promulgate dal Capo dello Stato e che le sirene della sinistra non siano ascoltate”*. Nella pronta replica del Quirinale, con una nota diffusa il 27 febbraio, è stato rilevato che *“hanno destato sorpresa le parole attribuite al Presidente del Consiglio in materia di promulgazione delle leggi. E' a tutti ben noto che in questa, come in altre materie, non è costume del Presidente Ciampi dare ascolto a suggestioni, suggerimenti o critiche gratuite da qualsiasi fonte provengano”*. Si precisa che tutte le leggi rinviare al Parlamento sono state sempre accompagnate *“da messaggi debitamente, convintamente, dettagliatamente motivati”*.<sup>562</sup>

---

<sup>561</sup> Come rileva Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 589, *“Il giorno dopo la promulgazione della riforma Castelli, il Parlamento approvò la legge “ex-Cirielli”; il relatore di maggioranza della riforma Castelli dichiarò sulla stampa lo scopo della norma “antiCaselli”, che, appunto, “impedisce che un magistrato con propensione a coltivare trame investigative sconfessate dai tribunali vada alla procura antimafia; il Presidente del Senato, in particolare, formulò obiezioni circa il parere del CSM sulla riforma Castelli e quindi indirettamente anche contro Ciampi, che, tra le altre cose, aveva autorizzato la discussione sulla riforma in un ordine del giorno dello stesso CSM; già si intravedevano attriti tra il Quirinale e l'esecutivo a proposito della data delle elezioni politiche”*.

<sup>562</sup> Alla nota del Quirinale, Berlusconi ha replicato affermando di non aver *“palesamente inteso mettere in dubbio la correttezza costituzionale delle decisioni del Capo dello Stato”* e che le sue dichiarazioni si riferivano ad



L'intervento fermo e risoluto del Presidente della Repubblica è forse stato determinato dal fatto che, seppure con una battuta, si andava ad intaccare una delle prerogative costituzionali primarie del Capo dello Stato: dubitare dell'imparzialità del Presidente della Repubblica nell'esercizio della sua principale funzione non poteva essere tollerato.<sup>563</sup>

Seppure i rinvii di grosso impatto politico e mediatico potessero far pensare, anche in virtù dell'irrigidimento dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo, ad un ritorno all'esercizio dei poteri formali, in sostituzione o comunque in aggiunta alla *moral suasion*, non può non rilevarsi come abbia suscitato molte perplessità il silenzio del Presidente Ciampi in sede di promulgazione della legge elettorale, approvata alla vigilia delle elezioni politiche.

In un'intervista rilasciata dopo la scadenza del mandato, Ciampi ha confermato di aver ricorso al metodo della collaborazione allo scopo di far rimuovere dei vizi di costituzionalità del disegno di legge quando era ancora all'esame delle Camere: in particolare, le perplessità del Presidente, manifestate tramite una telefonata tra il Segretario generale presso la Presidenza della Repubblica e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, hanno riguardato la previsione di un premio di maggioranza nazionale per il Senato, che si poneva in palese contrasto con l'articolo 57 Cost.<sup>564</sup> Il Presidente Ciampi ha poi ricordato come fosse stato consigliato al Governo di mantenere in vita la legge elettorale allora

---

esponenti dell'opposizione che "in certe occasioni pretendono di dare al Presidente della Repubblica consigli non certamente disinteressati".

<sup>563</sup> Cfr. gli articoli apparsi sulla stampa del 28 febbraio 2005.

<sup>564</sup> L'intervista in questione è stata rilasciata al Corriere della Sera, *Ciampi e l'accusa di Berlusconi – Gli evitai di consigliare cambi*, 10 marzo 2007.

In realtà, dalla cronaca della stampa dell'ottobre 2005, è emerso che le osservazioni del Quirinale non hanno avuto riguardo solo alla previsione del premio di maggioranza al Senato. Il Presidente aveva consigliato di apportare modifiche sia alla disposizione che prevedeva l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio sulla scheda sia alla previsione della soglia di sbarramento al 2%, che avrebbe precluso l'accesso in Parlamento delle minoranze linguistiche.

vigente che “aveva già dato risultati positivi, sul piano della “stabilità” della maggioranza al Senato nelle elezioni politiche del 1996 e del 2001”.

Da questo intervento possono essere tratti due spunti interessanti: il primo concerne il “metodo della collaborazione tra uffici” della Presidenza della Repubblica e della Presidenza del Consiglio, che viene definito “utile per evitare errori e contrattempi, nell’interesse di tutti e quindi anche del governo in carica”.<sup>565</sup> Appare utile altresì rilevare che, in questo come in altri casi già riportati, l’attività di collaborazione sia rimasta silenzio, in quanto non resa nota tramite pubbliche esternazioni: l’interlocutore “prescelto” dal Capo dello Stato è il Governo e non il Parlamento in quanto l’indirizzo politico dell’Esecutivo si realizza in massima parte tramite la produzione normativa. A questo dato va aggiunto che il rapporto privilegiato ed esclusivo che ha contraddistinto l’esercizio della *moral suasion* durante la Presidenza Ciampi, nel momento in cui non viene neppure reso pubblico, finisce per marginalizzare le Camere, l’organo cui spetta la funzione legislativa.

Il secondo rilievo concerne, nello specifico, la legge di riforma elettorale: dinanzi al mancato rinvio da parte del Capo dello Stato, si potrebbe ritenere che l’accoglimento durante la fase di approvazione di alcuni dei rilievi presidenziali abbia finito per indebolire i poteri presidenziali in sede di promulgazione. In realtà, anche il caso della legge elettorale del 2005 va contestualizzato nella “dottrina” del Presidente Ciampi, secondo cui il rinvio deve essere motivato da vizi di manifesta non costituzionalità. Evidentemente,

---

<sup>565</sup> Il testo governativo del disegno di legge elettorale venne inviato al Presidente della Repubblica prima della sua approvazione in Consiglio dei Ministri.

Un altro profilo di interesse messo in evidenza dal “metodo collaborativo” è rappresentato dal ruolo svolto dagli Uffici del Quirinale ed, in particolare, dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica e dai Consiglieri dell’Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, cui spetta l’attività di studio ed approfondimento dei provvedimenti alla “firma” del Capo dello Stato, nonchè, nei casi più complessi, intrattenere rapporti diretti con la Presidenza del Consiglio. Le difficoltà che possono sorgere, sotto un profilo costituzionale, quando l’apparato burocratico del Quirinale intrattiene rapporti diretti con il Governo, sono evidenziate da Irene Pellizzone, cit., pp. 232-236.

quindi, con riferimento alla legge elettorale, il Capo dello Stato non ha rinvenuto i presupposti per procedere al rinvio e ciò, a prescindere dall'attività di *moral suasion* esercitata durante l'*iter legis*.

In conclusione, la volontà del Presidente Ciampi di evitare di formalizzare lo scontro con il Governo appare strettamente connessa con i caratteri del sistema politico: di fronte a provvedimenti di particolare importanza, il Capo dello Stato ha quindi preferito non rinviare, bensì ricorrere a procedure informali attraverso le quali manifestare il proprio dissenso, come, ad esempio, l'uso di lettere inviate al Governo, all'atto della promulgazione, per richiamare l'attenzione al fine di farsi promotore di atti idonei a sanare i vizi riscontrati nelle legge.<sup>566</sup>

Ad esempio, il Presidente Ciampi, all'atto della promulgazione della legge di conversione del decreto legge n. 63/2002 istituto della Patrimonio dello Stato S.p.A., ha accompagnato la firma dell'atto con una lettera inviata al Presidente del Consiglio in cui chiedeva "*interventi correttivi*" per garantire che alcuni beni appartenenti al patrimonio dello Stato non potessero essere alienati.<sup>567</sup>

Nella lettera Ciampi, dopo aver informato il Governo di aver proceduto alla promulgazione della legge, ha ricordato i limiti entro i quali va ricondotta l'applicazione della legge promulgata. Il Presidente della Repubblica, auspicando l'impegno del Governo "*ad assicurare particolari garanzie per la gestione di tutti i beni di interesse culturale e ambientale*", ha sottolineato l'importanza che l' "*eventuale alienazione del patrimonio dello Stato*" avvenga

---

<sup>566</sup> La scelta di non procedere al rinvio, pur in presenza di alcuni vizi riscontrati nella legge promulgata, è stata fortemente criticata in quanto ritenuta contraddittoria rispetto all'uso significativo ed incisivo che fino a quel momento il Capo dello Stato aveva fatto della facoltà di cui all'art. 74 Cost.: "*Un "non uso" che, sia pure, questa volta, in linea con l'interpretazione "minimale" fornita da Ciampi, risultava, di nuovo, del tutto incongruo rispetto alle inedite virtualità che la nuova prassi aveva appena evidenziato*". Così, Maria Maria Cristina Grisolia, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere*, cit., p.1129.

<sup>567</sup> Per un'analisi critica sull'esercizio della *moral suasion* preventiva, si rinvia a Andrea Pugiotto, *Veto players* e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico", cit., p. 266, secondo cui "*L'attivismo legislativo del Capo dello Stato – tanto più se reso pubblico da "ambienti del Quirinale" solitamente ben informati – sterilizza il potere costituzionale di rinvio fino a trasformarlo in altro da sé*".

“nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici”, invocando espressamente la tutela dei “*principi costituzionali*”.<sup>568</sup>

Inoltre, il Capo dello Stato, dopo aver evidenziato una contraddizione della legge relativa alla natura dei beni demaniali<sup>569</sup>, ha auspicato un “*intervento correttivo in via normativa*”.<sup>570</sup> Ciampi ha infatti sollecitato il Governo ad assicurare la garanzia di inalienabilità dei beni pubblici di valore culturale e ambientale, ritenuti costitutivi dell’identità nazionale, in modo da diradare ogni sospetto di non conformità del provvedimento all’articolo 9 della Costituzione.

Questo atipico intervento del Capo dello Stato<sup>571</sup> ha permesso al Presidente della Repubblica di intervenire nell’ambito del procedimento legislativo, senza arrestarne il corso e ha evitato una nuova decadenza di un decreto legge, conseguente alla richiesta di riesame della relativa legge di conversione, a distanza di solo qualche settimana dal rinvio della legge di conversione del decreto legge n. 4/2002<sup>572</sup>; allo stesso modo ha garantito al

---

<sup>568</sup> Maria Cristina Grisolia, op.ult cit., p.1111 sottolinea “l’importanza dei rilievi contenuti nella missiva del Capo dello Stato, sostitutiva di forme di intervento istituzionalmente previste, che venivano a questa giustapposte senza, tuttavia, per questo, essere meno efficaci. E ciò almeno a seguire la lettera di rassicurazione per una corretta gestione del patrimonio pubblico inviata in risposta alle osservazioni di Ciampi dal Presidente del Consiglio”.

<sup>569</sup> La contraddittorietà riguarda alcune disposizioni del decreto, che “da un lato dispongono l’immutabilità del regime dei beni demaniali trasferiti alla Patrimonio S.p.a., dall’altro rinviano a norme la cui applicazione comporterebbe invece l’automatico passaggio dei beni al patrimonio disponibile”, Francesco Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 2155.

<sup>570</sup> Secondo Andrea Pugiotto, cit., sarebbe più opportuno che la lettera venisse inviata anche alle Camere “quali artefici istituzionali della legislazione”, dal momento che la lettera è “funzionalmente legata alla promulgazione, che è un’attività strumentale all’esecuzione della volontà politico normativa delle Camere e non del Governo”. In alternativa allo strumento della lettera, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto inviare alle Camere un messaggio libero ex art. 87, sottolineando i vizi di legittimità costituzionale riscontrati nella legge e invitando le Camere a sanarli.

<sup>571</sup> Per un commento positivo, cfr. Paolo Armaroli, *Quando il Colle bocciava i decreti*, in *Il Giornale*, 18 gennaio 2002 secondo il quale Ciampi, pur emanando il decreto, “con viva partecipazione ha seguito passo passo l’iter parlamentare e non ha mancato di sussurrare con discrezione alcuni suggerimenti”, richiamando anche un ordine del giorno presentato al Senato dall’on. Vizzini finalizzato ad introdurre qualche modifica alla disciplina.

<sup>572</sup> Non è da escludere che la decisione di non procedere al rinvio sia stata determinata dalla circostanza che il testo del decreto legge era stato oggetto di collaborazione tra Capo dello Stato e Governo.

Diversamente, Claudio De Fiores, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, cit., pp.218-219 ritiene che il Capo dello Stato promulgando la legge sui beni culturali abbia voluto evitare di inasprire ulteriormente il pesante clima politico che la sua approvazione aveva provocato nel Parlamento e nel Paese. Tuttavia l’A. sottolinea l’assoluta irrilevanza giuridica di tale intervento: “Sul piano prettamente costituzionale ciò che è destinato ad assumere rilievo non è, infatti, la lettera del Presidente della Repubblica, ma l’atto di promulgazione della legge che ha consentito l’entrata in vigore della normativa “contestata” dallo stesso Ciampi”.

Presidente della Repubblica una qualche forma di controllo sulle leggi sottoposte a promulgazione, facendo valere i propri rilievi.<sup>573</sup>

In realtà, trattandosi di un “*documento insolito*”<sup>574</sup>, tale intervento è stato interpretato diversamente dalle parti politiche: mentre la maggioranza lo ha ritenuto superfluo, in quanto comunque si è proceduto alla promulgazione, non potendo creare la lettera alcun vincolo giuridico, l’opposizione ha interpretato l’iniziativa di Ciampi come un severo monito nei confronti delle politiche ambientali del Governo, tale da richiedere l’intervento di una nuova disciplina normativa.<sup>575</sup>

E’ evidente che le critiche e le osservazioni segnalate nella lettera ben avrebbero potuto costituire l’apparato motivazionale di un messaggio di rinvio<sup>576</sup>; invece, il Presidente della Repubblica ha preferito agire con prudenza, valutando con attenzione gli effetti che un’eventuale richiesta di riesame avrebbe prodotto sugli equilibri politici ed istituzionali: per questa ragione ha comunque proceduto alla promulgazione della legge per evitare di “*inasprire ulteriormente il pesante clima politico che la sua approvazione aveva provocato*

---

Lorenza Carlassarre, *Il Presidente della Repubblica: la prassi recente*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 16, Seminario 2005, Torino, Giappichelli, 2005, pp.15-28 spiega il ricorso alla via non formalizzata delle lettera di accompagnamento alla promulgazione. con l’intento di Ciampi di prestarsi il meno possibile alla critica di voler entrare nelle scelte riservate agli organi politici, soprattutto in caso di difficoltà a separare nettamente profili di legittimità da quelli di merito.

<sup>573</sup> In relazione a questo intervento, Antonio Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria?*, cit., parla di motivazione, ancorché informale, “*contraria*”: la lettera infatti non enuncia le ragioni per le quali il Presidente della Repubblica ha deciso di procedere alla promulgazione, anzi sono presenti ragioni che avrebbero piuttosto giustificato il suo rinvio.

<sup>574</sup> L’espressione è usata da Enrico de Mita, *Politica e diritto, equilibri difficili*, in *Il Sole 24 ore*, 19 giugno 2002.

<sup>575</sup> Solo in un altro caso il Presidente Ciampi ha reso pubblico con un comunicato ufficiale le ragioni che avevano determinato la promulgazione della legge finanziaria per il 2001: dinanzi alla polemiche sorte durante l’approvazione a causa di presunte irregolarità procedurali, il Capo dello Stato ha tenuto a precisare l’assoluta preclusione di “*sindacare l’iter parlamentare dei provvedimenti legislativi*”, ostando a tal fine “*il messaggio del Presidente dell’ultimo dei due rami del Parlamento che (aveva) approvato in via definitiva il testo legislativo*”.

<sup>576</sup> Cfr. sul caso Antonio Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria?* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

*nel Parlamento e nel Paese*"<sup>577</sup>, lasciando i suoi rilievi su un piano prettamente politico.

La scelta di accompagnare la promulgazione con lettere, note, comunicati per evidenziare questioni che il Capo dello Stato ha ritenuto problematiche, può essere letta sotto due profili. Si potrebbe ritenere che il provvedimento in questione, pur non palesando viziato tanto da giustificare un rinvio, richiedesse un intervento correttivo in via normativa: come più volte ricordato, il Presidente Ciampi ha ritenuto di non procedere al rinvio dinanzi a vizi di costituzionalità non manifesti, mentre la presenza di vizi soltanto sospetti sarebbe potuto essere rilevata dalla Corte costituzionale. Lo "spazio" tra manifesta e sospetta incostituzionalità non ha lasciato il Presidente silente, in quanto è stato riempito da lettere, comunicati e interventi informali.

Inoltre, nel caso in esame, grazie alla pubblicità data alla lettera del Presidente, ha trovato soluzione una delle questione più dibattute della *moral suasion*: la mancata formalizzazione delle iniziative assunte dal Capo dello Stato in materia di rinvio e di autorizzazione e la fitta coltre di riservatezza che le caratterizza mal si concilia col principio democratico.<sup>578</sup>

Con la pubblicità data all'intervento presidenziale (il testo della lettera è stato diffuso con un comunicato dell'Ufficio Stampa del Quirinale), che rappresenterà uno degli aspetti in cui il Presidente Napolitano regolerà i suoi interventi sulle leggi, il silenzio e della riservatezza hanno lasciato spazio ad una maggiore trasparenza nei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo: l'esigenza di una maggiore trasparenza deriva anche dal fatto che spesso gli organi di stampa hanno enfatizzato ed esaltato ogni intervento presidenziale, rendendo

---

<sup>577</sup> Claudio de Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario ed unità nazionale*, cit., p. 218.

<sup>578</sup> Si tratta del retaggio di un'antica consuetudine di rapporti confidenziali, che risalgono ai tempi in cui il Governo non aveva ancora conseguito la propria dignità di organo costituzionale autonomo ma, piuttosto, risultava composto dai "consiglieri" del Re, cfr. Antonio Ruggeri, op. cit., p. 205.

all'opinione pubblica ancora meno chiara la misura dell'apporto presidenziale alla formazione delle leggi.<sup>579</sup>

Inoltre il tenore della lettera lascia intendere un intenso lavoro preventivo ed un accordo finale in merito ad una promulgazione condizionata al rispetto di alcuni punti, messi in luce dalla lettera: è il primo caso in cui un presumibile accordo sul testo della legge tra Capo dello Stato e Governo riceve una formalizzazione pubblica.

Da quanto sin qui rilevato, è emerso come sia la scelta del Presidente Ciampi di privilegiare, con riferimento ad alcuni provvedimenti, l'utilizzo della *moral suasion*, sia l'esercizio dei poteri formali dinanzi a leggi palesemente non costituzionali debbano essere contestualizzate nell'assetto maggioritario che a partire dalla XIV legislatura, si era andato stabilizzando.

Seppure il Capo dello Stato, con l'utilizzo dello stringente criterio della palese incostituzionalità abbia cercato di evitare di formalizzare il proprio dissenso, acuendo la tensione politica, quando non era costituzionalmente tenuto ad intervenire (la dimostrazione è data dai casi sopra ricordati di “mancati rinvii” e dei “mancati doppi rinvii”), d'altro canto le richieste di riesame hanno evidenziato come i rinvii in un sistema maggioritario rappresentino esercizio di

---

<sup>579</sup> Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., pp. 93 e 107-108 : “Si va dalla segnalazione di una ‘semplice attenzione del Quirinale’, al ‘Quirinale che pone condizioni’, a ‘modifiche che non bastano al Quirinale’, a Ciampi che pone ‘ultimatum al premier’, fino alla convulsa fase dell’iter: ‘il Quirinale ha fatto cambiare cinque punti chiave’ e ‘il Presidente la firmerà perché è un’altra legge rispetto al testo originario’. Particolarmente fastidiose risultano le ricostruzioni all’insegna del ‘si afferma negli ambienti del Quirinale’. Il cittadino legge ciò che il Capo dello Stato penserebbe, vorrebbe, farebbe in rubriche dal titolo emblematico: ‘il retroscena’ o ‘dietro le quinte’. Ed ecco evocare presunte ‘mediazioni presidenziali’, trapelare ‘irritazioni trattenute’ o ‘scatti d’ira’, raccontare di ‘diplomazie parallele che negoziano emendamenti su testi di legge’, parlare di ‘via libera informale’”.

Fortemente critico nei confronti delle “diplomazie riservate” è Carlo Chimenti, *Il Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario*, in *Nomos*, 1/2002, p. 49: “...i ripetuti richiami alle “indiscrezioni” circa i rapporti fra Presidente della Repubblica e Governo costituiscono un’implicita quanto disdicevole esaltazione dell’ipocrisia e della doppiezza dei rapporti stessi”.

un potere di “*garanzia antigovernativa*” oppositivo rispetto allo “strapotere” della maggioranza.<sup>580</sup>

Tale profilo del rinvio non è determinato dalla volontà del Presidente della Repubblica di opporsi al Governo quanto dal sistema politico nel suo complesso maggioritario che colloca l’uso del potere di rinvio in tale posizione; si potrebbe ritenere che proprio perché, di fatto, il rinvio è stato visto come un potere “contro” importanti provvedimenti della maggioranza governativa, il Presidente Ciampi, per “tirarsi fuori” dalle polemiche politiche e fornire una giustificazione alle scelte dei mancati rinvii, probabilmente determinate da valutazioni di opportunità politica, abbia preferito esplicitare il concetto della manifesta non costituzionalità delle leggi.

Si può pertanto concludere con l’affermare che la Presidenza Ciampi ha dato ampia dimostrazione del fatto che in una democrazia maggioritaria il ruolo del Capo dello Stato non è destinato a divenire di secondo piano. Il concreto svolgimento costituzionale della XIV Legislatura ha infatti palesato come, in un contesto polarizzato, gli spazi “di movimento” a disposizione del Presidente della Repubblica risultino accresciuti e diversamente modulabili.

## ***5. La Presidenza Napolitano tra moral suasion e promulgazioni con “motivazione contraria”***

### ***5.1. Premessa***

La Presidenza Napolitano che, analogamente a quella Ciampi, opera in un contesto tendenzialmente bipolare, pur procedendo in linea di parziale continuità rispetto al settennato precedente, ha mostrato non pochi episodi di

---

<sup>580</sup> L’espressione è di Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, cit., p. 32.



indubbio significato che consentono di arricchire di nuovi spunti la ricostruzione del rapporto tra Capo dello Stato e le leggi.<sup>581</sup>

L'elemento comune tra le due Presidenze è rappresentato dall'intento di avvalersi di tutti gli strumenti informali di cui il Capo dello Stato dispone, in modo da mantenere mobili e flessibili i rapporti con Governo e Parlamento: in particolare, il precedente di accompagnare la promulgazione con una lettera in cui si esplicitano censure che, in alcuni casi ben avrebbero motivato una richiesta di riesame alle Camere, conosciuto per la prima volta con la Presidenza Ciampi, diviene, con Napolitano assai frequente. Così come, del resto, l'esercizio della *moral suasion* preventiva che, per costanza e incisività si è tradotta in un negoziato continuo tra Capo dello Stato e Governo sul contenuto dei provvedimenti.

Tuttavia, diversamente dalla Presidenza Ciampi, Napolitano ha mostrato di fare scarso uso dei poteri formali: si registrano sino ad oggi un solo caso di esercizio della facoltà di cui all'art. 74 Cost., un diniego di emanazione di un decreto legge ed una mancata emanazione di un decreto legislativo. Inoltre, una ulteriore divergenza rispetto al suo predecessore è rappresentata dalla particolare prudenza degli interventi relativi a leggi oggetto di acceso contrasto tra la maggioranza parlamentare e l'opposizione.

---

<sup>581</sup> Seppure la Presidenza Napolitano non sia ancora conclusa, sono diversi i contributi della dottrina in merito alla questione del rapporto tra Capo dello Stato e le leggi nella XV e nella XVI Legislatura. Si ricorda, il capitolo *Una Presidenza in corso* all'interno dell'opera monografica di Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit. pp. 605-624; Davide Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, cit; Antonio D'Andrea, *Attentato alla Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (10 luglio 2011); Roberto Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza* su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (20 ottobre 2008); Renzo Dickmann, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (9 marzo 2011); Nadia Maccabiani, *La "difesa" della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidate alle esternazioni del Presidente*, su *Rivista AIC*, 2/2011 (3 maggio 2011); Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit; Silvio Traversa, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema* in *Rassegna Parlamentare*, 2/2011, pp. 229-243.

La preferenza per il costante utilizzo della *moral suasion* sembrerebbe essere determinata dal contesto politico con cui il Presidente Napolitano si è confrontato: come già riferito, la presidenza Ciampi ha operato essenzialmente nel corso della XIV Legislatura, in un sistema politico-partitico in cui la maggioranza governativa è stata dotata di una considerevole stabilità; diversamente, durante la Presidenza Napolitano, eletta nel maggio del 2006 da un Parlamento a maggioranza di centrosinistra, si sono avvicendate due diverse maggioranze le quali, una in virtù della vittoria di misura alle elezioni politiche del 2006, l'altra a causa di dissidi interni alla coalizione, si sono mostrate, poco coese e stabili.

Inoltre, per ricostruire la posizione del Presidente Napolitano in rapporto con le leggi nell'ultimo anno e mezzo di mandato, appare di particolare interesse ricordare la straordinaria maggioranza governativa, composta dai maggiori partiti delle due coalizioni che, nella seconda parte della XVI Legislatura ha "appoggiato", a seguito della fine anticipata dell'Esecutivo Berlusconi, in virtù del determinante ruolo svolto dal Presidente Napolitano e pur in assenza di alcuna crisi politica all'interno della maggioranza, un governo "presidenziale" guidato dal Senatore a vita Mario Monti.

Pur non essendo questa la sede per soffermarsi sugli eventi che hanno condotto alla formazione del Governo Monti<sup>582</sup>, appare utile, anche al fine di meglio comprendere la funzione del Presidente Napolitano sulle scelte legislative ed, in particolare, su quelle di politica economica, ricordare il delicato ruolo giocato dal Capo dello Stato ed articolato in atti formali ed attività informali, che ha condotto alle dimissioni del Presidente Berlusconi.

---

<sup>582</sup> Una interessante ricostruzione della formazione del Governo Monti è fornita da Mario Esposito, *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del governo Monti*, cit. Cfr. anche Davide Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, cit.

L'Esecutivo di centrodestra, nell'autunno del 2011, è risultato notevolmente indebolito, sia per ragioni di natura parlamentare<sup>583</sup> sia per le forti pressioni provenienti dai mercati, dalle istituzioni europee e dal Fondo Monetario Internazionale.<sup>584</sup>

Dinanzi a questo difficile scenario, il Capo dello Stato, preferendo parlamentarizzare la crisi sotto la sua vigile osservanza<sup>585</sup>, ha offerto tutte le possibili opportunità al Governo in carica: soltanto all'atto delle dimissioni di Berlusconi, ha impresso un'accelerazione rilevante agli eventi.<sup>586</sup> Come noto, il Presidente Napolitano ha affidato l'incarico di formare un governo, composto, come il precedente governo presidenziale Dini, da personalità estranee alla politica, appoggiato da una maggioranza ampia e trasversale.<sup>587</sup>

Per comprendere l'importanza della figura presidenziale nella gestione della fase di passaggio dal Governo Berlusconi al Governo Monti, non può non essere ricordata l'importante scelta del Capo dello Stato di nomina preventiva di Mario

---

<sup>583</sup> Il riferimento è al voto contrario dell'ottobre del 2011 sull'art. 1 del Rendiconto di Bilancio, nonché alla fiducia ottenuta solo pochi giorni dopo con pochissimi voti di scarto, rispetto alla schiacciante maggioranza su cui il Governo poteva contare ad inizio legislatura. Il Capo dello Stato ha ritenuto opportuno parlamentarizzare la crisi al fine di verificare la tenuta dell'Esecutivo. Come ricorda Davide Galliani, op.ultcit., p.128: *“Il Capo dello Stato fu il primo a consentire al Governo di sopravvivere nonostante la situazione fosse pericolosa da tempo... l'Esecutivo non fu mai sfiduciato formalmente ma, di fatto, lo fu in diverse occasioni, fino all'ultima e definitiva, il tutto sotto la vigile attenzione del Capo dello Stato, che di tutto può essere accusato tranne che di aver voluto velocizzare la fine del governo Berlusconi”*.

<sup>584</sup> Il Governo fu costretto ad accettare il monitoraggio dei progressi in campo economico da parte di una delegazione del Fondo Monetario.

<sup>585</sup> E' sufficiente ricordare il comunicato del Quirinale dell'1 novembre 2011 in cui il Capo dello Stato, nel sollecitare il Governo ad adottare le decisioni di politica economica già annunciate all'Unione Europea precisava essere suo preciso dovere verificare che l'esecutivo prestasse fede alle promesse (*“Il Capo dello Stato ritiene suo dovere verificare le condizioni per il concretizzarsi di tale prospettiva”*).

<sup>586</sup> *“Senza la descrizione della lenta fine dell'esecutivo Berlusconi, in effetti, non si capirebbe la rapidissima nascita del Governo Monti. Il rapporto è inversamente proporzionale: tanto lenta la prima quanto veloce la seconda”*, così Davide Galliani, op.ult.cit., p.128

<sup>587</sup> Il Presidente del Consiglio Monti ha ammesso: *“Operiamo sotto l'ispirazione del Capo dello Stato”*. Cfr. la stampa dell'8 gennaio 2012.

Nell'intervento alla Cerimonia per lo scambio degli auguri con le Alte Cariche dello Stato del 18.12.2012, il Presidente Napolitano ha ricordato: *“Fui mosso da quella convinzione quando nell'autunno del 2011, dinanzi al venir meno della coesione effettiva della maggioranza e della compagine di governo guidate dall'Onorevole Berlusconi, mi studiai di evitare l'aprirsi in modo traumatico di un vuoto istituzionale e il precipitare verso elezioni anticipate in una fase critica e pericolosa per la posizione, non solo finanziaria, dell'Italia. Non occorre ricordare come si giunse allora a una nuova soluzione di governo, fuori dell'ordinario ma non senza precedenti, e certo nell'ambito costituzionale della democrazia parlamentare in quanto al Parlamento si rimettevano le sorti dell'esecutivo e di ogni provvedimento di legge da esso deliberato”*.

Monti a senatore a vita: si tratta di un atto formale, indicativo della volontà presidenziale di affidare l'incarico ad un membro del Parlamento.

Il 9 novembre, ovvero il giorno successivo alle annunciate dimissioni del Presidente del Consiglio,<sup>588</sup> temporalmente condizionate all'approvazione del Rendiconto, il Capo dello Stato ha infatti adottato due importanti provvedimenti: *in primis*, ha emesso un comunicato in cui, precisando che non vi era alcuna incertezza sulle dimissioni del Presidente Berlusconi, ha profilato due possibili alternative ovvero lo scioglimento delle Camere e le conseguenti elezioni o la nomina di un nuovo Governo. Lo stesso giorno del comunicato, il Presidente Napolitano ha nominato Monti senatore a vita. Si è evidentemente trattato di una nomina di un certo rilievo, diversa da tutte le altre, che ha innovato il senso della carica, instaurando un precedente rispetto alle passate esperienze: se per un verso, sembra essere tesa, a garantire legittimazione parlamentare alla figura del prescelto Presidente del Consiglio, dall'altro potrebbe essere vista anche come mezzo per tranquillizzare i partiti sulla durata a termine del nuovo Governo. Ciò potrebbe fornire una spiegazione anche all'irrituale esternazione con cui, nel novembre del 2012, il Presidente Napolitano abbia voluto precisare l'incandidabilità al Parlamento del senatore Monti.<sup>589</sup> Un'altra ragione che contribuisce a spiegare la preventiva nomina può essere ricercata nel fatto che i senatori a vita non sono legati ad un vincolo di mandato con il corpo elettorale, bensì da un vincolo fiduciario con il Presidente della Repubblica.<sup>590</sup>

---

<sup>588</sup> Nel comunicato del Quirinale dell'8 novembre 2011 si dava atto che, una volta approvato il Rendiconto, "... il Presidente del Consiglio rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni di rito dando la massima attenzione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, di quelle della maggioranza risultata dalle elezioni del 2008 come di quelle di opposizione."

<sup>589</sup> Cfr. la stampa del 23 novembre 2012.

<sup>590</sup> Così Mario Esposito, op.ult.cit, pp. 28-31.

Tornando al tema della nostra analisi, la prassi del Presidente Napolitano in relazione al controllo sulle leggi e gli atti aventi forza di legge, pur in presenza delle due diverse maggioranze governative, una di centrosinistra dal 2006 al 2008, l'altra di centrodestra sino alla fine del 2011 e del particolare contesto politico-partitico degli ultimi due anni di mandato, ha sempre mantenuto una linea di continuità.

Sinora, infatti, il Presidente Napolitano ha fatto un uso costante ed incisivo della *moral suasion* sia come forma di vigilanza preventiva sia come invito rivolto soprattutto al Governo, a seguito della promulgazione, a proseguire l'*iter* di attuazione degli atti normativi non rinviati<sup>591</sup>.

La peculiarità di siffatti interventi del Presidente Napolitano è rappresentato dall'irritualità sia per il tempo della loro pubblicazione (in alcuni casi contestualmente alla promulgazione, altre volte quando l'atto normativo era ancora in discussione alle Camere<sup>592</sup>), sia per il loro contenuto.

E' possibile sin da subito anticipare che la Presidenza Napolitano, pur ponendosi in una linea di continuità con la funzione di controllo svolta dall'organo presidenziale con Ciampi, ha fatto uso del potere di persuasione con continuità e costanza, colorandolo di sfumature diverse, a seconda del grado di coercitività a cui il Presidente tendeva.<sup>593</sup>

---

<sup>591</sup> Il riferimento è alla promulgazione "motivata" della legge sulla Sicurezza nel 2009, alla legge di conversione del Decreto legge "incentivi" ed alla legge di riforma dell'università nel 2010. Anche con riferimento ai decreti legge, si è assistito ad almeno due casi di emanazione con rilievi: il decreto legge sui rifiuti della Campania ed il decreto recante disposizioni sulla stabilizzazione finanziaria. In tutti i casi appena citati, le lettere di accompagnamento alla promulgazione ed all'emanazione sono state rese pubbliche,

<sup>592</sup> E' il caso, ad esempio, della lettera inviata al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle Camere durante il procedimento di conversione del d.l. "milleproroghe", su cui si tornerà.

<sup>593</sup> Contra Davide Galliani, op.ult.cit., p.134 secondo cui il passaggio dal Governo Berlusconi a quello Monti ha segnato, per il prosieguo del settennato, un differente ruolo del Capo dello Stato. "*Messa in parte nell'angolo la moral suasion, il Presidente della Repubblica è sceso direttamente in campo a difesa non tanto delle singole scelte governative, che ad ogni modo si è spesso impegnato a sostenere, quanto, soprattutto, per garantire all'esecutivo un percorso più agevole, almeno fino alla scadenza naturale della legislatura*".

Un ultimo aspetto preliminare che va richiamato prima di proseguire l'analisi, che rappresenta il tratto distintivo della Presidenza Napolitano è da rinvenire nel frequente ricorso a note e comunicati, facilmente accessibili sul sito internet del Quirinale. In questo modo, è data massima pubblicità “ufficiale” ai testi delle lettere trasmessi al Governo o a altri organi destinatari dei rilievi presidenziali a margine della promulgazione o dell’emanazione, nonché agli interventi del Capo dello Stato durante la fase formativa delle leggi ed, in genere, ai motivi che hanno guidato la scelta del Presidente nella sua attività di controllo sulla funzione legislativa e di invito a legiferare, come nel caso della riforma della legge elettorale. Si può ritenere che tali comunicati assolvano la funzione di “ufficializzare” le attività informali.

Questo aspetto rappresenta una novità rispetto al passato in quanto, fatta eccezione per i due soli casi sopra richiamati<sup>594</sup> relativi alla Presidenza Ciampi, i rapporti informali sono stati solitamente contraddistinti da riservatezza e discrezione.

Si potrebbe ipotizzare che la “forza” e l’incisività della *moral suasion* esercitata da Napolitano, in luogo dell’esercizio dei poteri formali, sia appunto nella trasparenza del suo operato: con la pubblicità offerta agli interventi presidenziali, l’opinione pubblica è costantemente aggiornata sull’operato del Presidente e, indirettamente, anche degli altri “operatori” politici che con lui si rapportano.

Sulla motivazione pubblica delle scelte compiute, che rappresenta una significativa evoluzione del modo di intendere l’esercizio delle funzioni di controllo attribuite al Presidente, si tornerà nella parte conclusiva del presente lavoro.

---

<sup>594</sup> Il riferimento è alla lettera di accompagnamento della promulgazione della legge istitutiva della “Patrimonio S.p.A.”, nonché alla nota relativa alla promulgazione della Legge finanziaria per il 2002.

Pertanto, pur nella consapevolezza di non poter richiamare in modo esaustivo gli interventi del Presidente Napolitano nel corso del procedimento di formazione delle leggi, attraverso l'analisi di alcuni *cases*, si tenterà di evidenziare l'importante ruolo svolto dal Presidente Napolitano nel procedimento di formazione delle leggi attraverso la funzione di *moral suasion* durante la fase di approvazione di leggi e decreti legge.

L'analisi che segue consentirà inoltre di chiarire se e in che misura il controllo preventivo operato dal Capo dello Stato abbia inciso, limitandolo, sull'esercizio dei poteri formali in sede di promulgazione e, in definitiva, se i dati fin qui raccolti consentono di ritenere che la funzione di controllo dell'organo presidenziale sulla funzione legislativa abbia subito un'evoluzione.

## ***5.2. L'anticipazione del controllo presidenziale***

### ***5.2.1 Il riconoscimento del potere presidenziale di persuasione nella Sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013***

Sia nel corso della XV che nella attuale legislatura si è assistito a numerosi interventi del Capo dello Stato non solo durante l'*iter* parlamentare di approvazione delle leggi, ma anche nel corso della "fase governativa" di iniziativa legislativa.

Tale attività, particolarmente valorizzata dalla Presidenza Ciampi, rappresenta un elemento distintivo della modalità con cui il Presidente Napolitano esercita la funzione di controllo sulle leggi e gli atti aventi forza di legge.

Come già evidenziato, le attività informali dei Presidenti della Repubblica rappresentano una modalità di esercizio, diversa e concorrente all'utilizzo degli strumenti formali, della funzione di garanzia e di controllo attribuita dalla Costituzione al Capo dello Stato.

In questa prospettiva si può leggere l'intervento della Corte costituzionale che, con la Sentenza n.1/2013, sul conflitto di attribuzioni tra il Capo dello Stato e la Procura della Repubblica di Palermo (in relazione all'attività di intercettazione telefonica disposta su utenze del senatore Mancino ed in cui furono captate alcune conversazioni dello stesso Capo dello Stato), ha riconosciuto e attribuito un fondamento costituzionale alle attività informali del Capo dello Stato.<sup>595</sup>

In particolare, la Corte dopo aver precisato il ruolo costituzionale del Capo dello Stato, ha rilevato che, per *“svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistrato di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali in principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono”*.

Per tali ragioni, è *“indispensabile”* che il Presidente *“affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto da attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato”*. Pertanto, *“le attività informali sono inestricabilmente connesse a quelle*

---

<sup>595</sup> Due brevi commenti alla sentenza in esame sono forniti da Angioletta Sperti, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (22 febbraio 2013) e M. Cristina Grisolia, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (5 febbraio 2013).



*formali”, costituendo, “modalità imprescindibili di esercizio della funzione di equilibrio costituzionale”.*

Tale attività informale di stimolo, moderazione e persuasione, fatta di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, che *“costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana ...sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esecrate mediante dichiarazioni pubbliche”.*

Pertanto, conclude la Corte, per garantire l’efficacia e la praticabilità di tali funzioni di raccordo e di persuasione, è necessario che il Presidente della Repubblica possa contare sulla discrezione e quindi sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni.

Da queste considerazioni, la Corte fa discendere l’obbligo in capo alla Procura di distruggere, nel più breve tempo, le registrazioni casualmente effettuate, di conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica.

A prescindere dagli aspetti propriamente processuali, ciò che interessa ai fini del presente lavoro è l’ “ufficiale” riconoscimento dell’incessante attività di *“friendly persuasion”* che il Capo dello Stato esercita ed, attraverso la quale, interviene sull’attività normativa di Parlamento e, soprattutto Governo.

Per quanto concerne il profilo della riservatezza e dell’opposto risvolto della pubblicità, per scelta presidenziale, della suddetta attività informale, si tornerà nella parte conclusiva.

### ***5.2.2. Alcuni significativi cases di esercizio di moral suasion***

Appare interessante, per comprendere il tipo di intervento “dietro le quinte” del Capo dello Stato e, soprattutto, la misura in cui tale intervento abbia influito sull’attività normativa, richiamare alcuni casi in cui l’esercizio del

potere di persuasione ha determinato una modifica sul contenuto e sui tempi delle scelte legislative che Parlamento e Governo si apprestavano a compiere.

Un caso che merita di essere richiamato in quanto la complessità della vicenda mette maggiormente in risalto il ruolo esercitato dal Capo dello Stato sia in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge sia in sede di promulgazione, è rappresentato dalla contestuale approvazione delle Leggi n. 124/2008 (c.d. “Lodo Alfano”) e n. 125/2008 (c.d. “Pacchetto Sicurezza”).

Nel corso della XVI Legislatura<sup>596</sup>, il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 21 maggio 2008, ha approvato il “Pacchetto di norme in materia di sicurezza” (composto da un decreto legge, un disegno di legge e tre schemi di decreti legislativi in tema di status degli stranieri). Il decreto legge n. 92/2008 fu emanato dal Capo dello Stato il 23 maggio e ha iniziato il suo *iter* di conversione al Senato dove è stato approvato in prima lettura il 24 giugno. Nel corso della conversione in legge, il dibattito in Aula si è concentrato soprattutto su un emendamento presentato dalla maggioranza, meglio conosciuto come “blocca-processi”. Con tale emendamento è stato aggiunto al decreto legge l’art. 2-ter che prevedeva la sospensione immediata dei procedimenti penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002, che si trovino in uno stato compreso tra

---

<sup>596</sup> L’approvazione del “Pacchetto Sicurezza” aveva avuto un *iter* particolarmente travagliato anche nel corso della XV Legislatura. Il D.L. n. 181 del 1° novembre 2007 recante “Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza” veniva infatti lasciato decadere dal Governo Prodi anche in quanto il Presidente Napolitano, nel corso dell’approvazione della relativa di Legge di conversione in Senato, aveva sottolineato come *“La questione relativa alla norma inserita nella legge di conversione del decreto n. 181, e votata dal Senato in una dizione che contiene oltretutto riferimenti erronei merita da parte mia, per la prerogativa attribuitami dalla Costituzione, di promulgazione delle leggi, un esame attento e rigoroso, che certamente non mancherà”*.

Successivamente il Governo ha approvato il D.L. n. 249 del 29 dicembre 2007 recante “Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza”. Tuttavia, a seguito della sfiducia al Governo e dunque della mancanza di maggioranza politica, non è mai stato convertito in legge; nella seduta della Camera del 2 febbraio 2008 il Ministro per i rapporti con il Parlamento Chiti annunciava che per la seconda volta il decreto legge sulla sicurezza sarebbe stato lasciato decadere.

la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado.<sup>597</sup>

L'approvazione dell'emendamento "blocca-processi" ha fatto emergere diversi profili problematici. *In primis*, la norma in questione appariva non omogenea rispetto al contenuto del decreto legge, la cui *ratio* è "di fornire un quadro normativo più efficiente per contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata".<sup>598</sup>

Anche se nulla è stato comunicato in via ufficiale, da "ambienti del Quirinale" è trapelato che il Presidente Napolitano avesse sottolineato come l'inserimento di nuove disposizioni, sotto forma di emendamenti governativi, in sede di conversione del decreto legge, limiti la prerogativa del Capo dello Stato nell'esame della decretazione emergenziale, non consentendogli il controllo preventivo sui presupposti di omogeneità e di necessità e urgenza. Il Presidente della Repubblica ha dunque riaffermato la propria funzione di controllo preventivo e di verifica dei presupposti costituzionali, in sede di emanazione del decreto legge, questione su cui ritornerà anche in successivi interventi.

Il Capo dello Stato ha inoltre fatto intendere che non sarebbe intervenuto nel dibattito politico, ma che avrebbe fatto conoscere il proprio pensiero solo quando le scelte fossero diventate di propria competenza, cioè al termine del percorso parlamentare.<sup>599</sup>

---

<sup>597</sup> Per una valutazione critica dell'emendamento "blocca-processi", si rinvia a Alessandro Pace, *L'incostituzionalità dell'emendamento "blocca-processi"* in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), 22 giugno 2008.

<sup>598</sup> Proprio in ragione di tale estraneità, l'emendamento approvato si poneva in contrasto con l'art. 77, comma 2 della Costituzione sotto due diversi profili: in primo luogo, come statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2006, la mancanza del requisito della straordinarietà ed urgenza vizia non solo il decreto legge ma anche la relativa legge di conversione. Inoltre, la Consulta con la recente sentenza n. 128/2008 ha dichiarato illegittimo l'emendamento inconferente con il contenuto del decreto legge.

<sup>599</sup> Cfr. *Il Messaggero* del 17 giugno 2008, *Il gelo del Colle: al momento opportuno verificheremo la legittimità delle norme* e del 18 giugno 2008 *Il Colle avverte: non a nuove norme nel decreto sicurezza* in cui si legge che, in caso di mancato accoglimento di rilievi presidenziali "...verranno sospesi i tradizionali canali di

In tale contesto di acceso dibattito per l'approvazione della legge di conversione del Pacchetto sicurezza, si è inserito il disegno di legge di iniziativa governativa che prevedeva la sospensione del processo penale per le quattro più alte cariche dello Stato, noto come "lodo Alfano", la cui presentazione alle Camere era stata autorizzata da Napolitano il 2 luglio 2008<sup>600</sup>: l'autorizzazione presidenziale del ddl alle era stata accompagnata da una nota del Quirinale in cui veniva richiamata la sentenza della Corte n. 24 del 2004 con cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 140 del 20 giugno 2003 che prevedeva la sospensione dei processi delle alte cariche dello Stato. Dalla nota è emerso che, ad una prima lettura, il disegno di legge sottoposto alla sua firma parrebbe rispondere ai rilievi formulati dalla Corte la quale, si sottolinea, non aveva sancito che la norma in questione dovesse essere adottata con legge costituzionale.<sup>601</sup>

Nell'ambito della "trattativa politica" incorsa tra maggioranza ed opposizione, che si è conclusa con una soluzione condivisa, una sorta di "*do ut des*", il Capo dello Stato ha svolto il ruolo di "attivo spettatore" sempre informato attraverso i canali "diplomatici".<sup>602</sup>

---

*comunicazione tra Palazzo Chigi e Colle"; La Repubblica, 18 giugno 2008, E Napolitano striglia il Cavaliere: "Questa è un'anomalia istituzionale".*

La riservatezza del Presidente Napolitano sulla questione ricorda l'affermazione del Presidente Ciampi che, di fronte alle critiche mosse all'esercizio della *moral suasion*, nel Messaggio di fine anno 2003 alle alte cariche dello Stato aveva affermato: "*Quando il Parlamento discute, il Presidente tace*". Inoltre dalla lettura della stampa del 17 e 18 giugno 2008 pare emergere un certo disappunto del Presidente Napolitano per la scelta da parte del Premier di indirizzare una lettera al Presidente del Senato finalizzata a far comprendere all'opinione pubblica la necessità del contestato emendamento.

<sup>600</sup> In più occasioni, il Presidente aveva manifestato la non contrarietà alla legge sulla sospensione dei procedimenti penali per le alte cariche dello Stato purchè non attraverso lo strumento del decreto legge. Cfr., sul punto, La Stampa, *Ma Napolitano insiste: serve il lodo Schifani. Non fatene però un decreto legge*, 26 giugno 2008.

<sup>601</sup> Nella nota del Quirinale del 23 luglio 2008 si legge: "*Ad un primo esame...il disegno di legge ... è risultato corrispondere ai rilievi formulati in quella sentenza. La Corte, infatti, non sancì che la norma di sospensione di quei processi dovesse essere adottata con la legge costituzionale. Giudicò inoltre un 'interesse apprezzabile' la tutela del bene costituito dalla assicurazione del sereno svolgimento delle rilevanti funzioni che ineriscono quelle cariche, rilevando che tale interesse 'può essere tutelato in armonia con i principi fondamentali dello stato di diritto, rispetto al cui migliore assetto la protezione è strumentale' e stabilendo a tal fine alcune essenziali condizioni.*

<sup>602</sup> Tali osservazioni si possono rinvenire nella stampa dell'8 luglio 2008, cfr., Marzio Breda, *Dal Colle un via libera "condizionato"*, in Il Corriere della Sera in cui si legge che "*Se è vero che la parola 'compromesso' non*

In conclusione della vicenda, il Governo ha presentato durante la fase di conversione alla Camera due emendamenti che hanno modificato l'emendamento "blocca-processi" inserito al Senato, eliminando la sospensione automatica dei procedimenti e prevedendo un rinvio fino a diciotto mesi per i procedimenti penali "meno gravi", in modo da assicurare la priorità assoluta ad alcune categorie di processi. Il "Pacchetto Sicurezza" è stato approvato in via definitiva dal Senato il 24 luglio 2008. A fronte di tale modifica sulla blocca processi, il Lodo Alfano è stato anticipato nel calendario dei lavori della Camera; approvato in via definitiva dal Senato nella seduta del 23 luglio 2008, il giorno stesso è stato promulgato dal Capo dello Stato, accompagnato da una nota esplicativa con cui il Quirinale ha precisato che il disegno di legge in materia di sospensione del processo penale per le più alte cariche dello Stato, è risultato corrispondere ai rilievi formulati dalla Corte costituzionale che, con Sentenza n. 24/2004 aveva dichiarato illegittimo l'art. 1 della legge 140/2003 (c.d. Lodo Schifani).<sup>603</sup>

---

*piace al Capo dello Stato ( e men che meno le espressioni che evocano ipotesi di uno 'scambio politico') è però altrettanto vero che la sua lunga esperienza in Parlamento e nelle istituzioni lo rende pragmaticamente disponibile ad accettare una soluzione condivisa".*

<sup>603</sup> Nel corso dell'incontro con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della cerimonia del "Ventaglio", il 28 luglio 2008, Napolitano, tornando sul tema della promulgazione del lodo Alfano, ha precisato che *"è stato promulgato nel modo più meditato e motivato, indipendentemente da sollecitazioni in qualsiasi senso. Mio solo punto di riferimento è stata la sentenza emanata nel 2004 dalla Corte costituzionale"*.

La motivazione della promulgazione è stata criticata in quanto ritenuta inopportuna ed in grado di svolgere una indebita influenza sul giudizio della Corte costituzionale. Come rileva Gaetano Azzariti, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica*: " Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere", in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2009, pp. 3999-4014 :*"Le valutazioni del Capo dello Stato verranno a rappresentare un condizionamento indiretto e informale, ma sul quale la Corte non potrà a fare a meno di soffermarsi. Non un vincolo...ma pur sempre graverà sulla Corte l'onere improprio di motivare esplicitamente ovvero implicitamente le ragioni che inducono a definire il giudizio di costituzionalità secondo diverse valutazioni"* In effetti nella Sentenza n. 262/2009 che ha dichiarato incostituzionale la legge Alfano, sono espressamente richiamate in motivazioni le note di Napolitano.

Del medesimo avviso, Paolo Carnevale, *La legge n. 124/2008 e le sue vicende, Appunti per un'analisi*; Franco Modugno, *La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista. Introduzione* e Andrea Pugiotto, *Lecture e riletture della sentenza costituzionale n. 24/2004*, tutti in *Giurisprudenza italiana*, 3/2009, pp. 767 ss.

Sul questione, si vedano le opinioni espresse da Antonio D'Andrea, *La Corte chiarirà (salvo ripensamenti) le ragioni dell'incostituzionalità del "lodo Schifani" decidendo sul "lodo Alfano"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 luglio 2009.

Inoltre, con riferimento alla promulgazione del Lodo Alfano, appare significativo evidenziare come il Presidente Napolitano abbia affidato ad un'ulteriore nota ufficiale del Quirinale il chiarimento delle ragioni e delle motivazione del proprio atto formale. In particolare, nel comunicato del Consigliere per la Stampa e la Comunicazione del Quirinale del 21 maggio 2009 è stata precisata la diversa funzione di garanzia costituzionale operata dal controllo esercitato dalla Corte costituzionale e da quello attribuito al Capo dello Stato.<sup>604</sup>

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale che con Sentenza n. 262 del 19 ottobre 2009 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della Legge n. 124/2008 per violazione degli artt. 3 e 138 della Costituzione<sup>605</sup>, il Presidente Napolitano ha tenuto a precisare il ruolo svolto dal Quirinale sia in sede di autorizzazione sia nella successiva fase di promulgazione, sottolineando come *“la collaborazione tra gli uffici della Presidenza e dei Ministeri competenti è parte di una prassi da lungo tempo consolidata di semplice consultazione e leale collaborazione, che lascia intatta la netta distinzione dei ruoli e delle responsabilità”*.<sup>606</sup>

---

<sup>604</sup> Nel comunicato del 21 maggio 2009, il Quirinale ha rilevato che le rinnovate richieste di chiarimento sulla firma del Lodo Alfano *“...tendono obiettivamente a spingere il Capo dello Stato in una disputa squisitamente politica del tutto estranea all'esercizio delle sue funzioni di garanzia costituzionale”*. Sul punto, si rimanda a Angioletta Sperti, *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del “Lodo Alfano”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (22 maggio 2009) secondo cui *“...la patologica conflittualità tra maggioranza ed opposizione che caratterizza la nostra esperienza (piuttosto che il carattere maggioritario del nostro sistema elettorale) abbiano spinto negli ultimi anni il Presidente della Repubblica a difficili mediazioni che inevitabilmente finiscono per esporlo dal punto di vista politico”*.

<sup>605</sup> Appare utile evidenziare, anche al fine di meglio comprendere la legittimità del controllo esercitato dal Presidente Napolitano, che, nella citata Sentenza, la Corte ha sottolineato come il Legislatore, con il Lodo Alfano, *“... ha introdotto una disposizione che non riproduce un'altra disposizione dichiarata incostituzionale, né fa a quest'ultima rinvio. La disposizione presenta, invece, significative novità normative. È, del resto, sul riconoscimento di tali novità che si basano le note del Presidente della Repubblica che hanno accompagnato sia l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge in materia di processi penali alle alte cariche dello Stato sia la successiva promulgazione della legge”*.

<sup>606</sup> Cfr. il comunicato del Quirinale del 12.10.2009 nel quale si precisa che *“E' del tutto falsa l'affermazione che al Quirinale si siano ‘stipulati patti’ su leggi la cui iniziativa, com'è noto, spetta al Governo, e tantomeno sul superamento del vaglio di costituzionalità affidato alla Consulta”*. In relazione al controllo di costituzionalità operato dalla Corte costituzionale, il comunicato specifica che la promulgazione del Lodo Alfano, *“comunque motivata, non poteva in nessun modo costituire ‘garanzia’ di giudizio favorevole della Corte in caso di ricorso”*.

La scelta di ricorrere a comunicati formali, per meglio chiarire i propri atti, rappresenta una novità rispetto alle precedenti Presidenze, di cui il Capo dello Stato ha fatto ampio uso nel corso del suo mandato.

Dalla ricostruzione della complessa conversione della legge di conversione del “Pacchetto Sicurezza”, nonché della promulgazione del Lodo Alfano emergono due considerazioni. *In primis*, il ruolo svolto dal Presidente Napolitano nella conclusione della “trattativa” in Parlamento tra maggioranza ed opposizione ha consentito di mettere in luce l’ incisivo potere di influenza che il Presidente esercita nel procedimento legislativo.

Al riguardo, e sempre in relazione all’ emendamento “blocca-processi”, il Capo dello Stato, con un’ esternazione a margine dell’ incontro con il Consiglio Nazionale Forense ha espresso tutto il suo malumore, riconoscendo i limiti della *moral suasion* derubricata al rango di “*messaggi in bottiglia*” spesso inascoltati.<sup>607</sup>

---

E’ di interesse ricordare che, sempre con riferimento alla normativa in esame, il Presidente Napolitano, ha dapprima precisato con un comunicato del 19.10.2010 che “*A proposito della proposta di legge costituzionale sulla disciplina dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato in discussione alla I Commissione del Senato della Repubblica, al Quirinale si ribadisce – come già affermato il 7 luglio scorso – che la Presidenza della Repubblica resta rigorosamente estranea alla discussione, nell’ una e nell’ altra Camera, di qualunque proposta di legge e di sue singole norme, specialmente ove si tratti di proposte di natura costituzionale o di iniziativa parlamentare*”. Pochi giorni dopo, il 22.10.2010, il Capo dello Stato ha reso noto il contenuto di una lettera trasmessa al Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato presso la quale era in corso l’ esame della proposta di legge costituzionale sulla sospensione del processo nei confronti delle alte cariche dello Stato, in cui, pur ribadendo l’ intenzione di rimanere estraneo nel corso dell’ esame al merito di decisioni delle Camere, esprime “... *profonde perplessità sulla conferma da parte della Commissione della scelta di innovare la normativa vigente prevedendo che la sospensione dei processi penali riguardi anche il Presidente della Repubblica*”.

Per un commento critico alla nota presidenziale del 22.10.2010, cfr. Maria Esmeralda Bucalo, *L’ ”anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell’ epoca del maggioritario*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), la quale afferma che “*Se nel merito le considerazioni presidenziali risultano inappuntabili, l’ intervento risulta mai registrato nella prassi ed invero carico di significato istituzionale e politico. Sulla scelta di intervenire in questo modo ha chiaramente pesato oltre che la necessità di difesa della carica, anche considerazioni strettamente tecnico giuridiche, legate alla natura costituzionale della normativa sulla quale la Corte non si sarebbe potuta esprimere, nonché al dibattito non ancora risolto sulla possibilità del Capo dello Stato di rinviare in Parlamento leggi costituzionali*”.

<sup>607</sup> L’ esternazione del Presidente Napolitano è stata riportata dalla stampa del 26 giugno: “*Il mio ruolo è quello, come si dice spesso di moral suasion: spesso equivale a lanciare messaggi nella bottiglia non sapendo chi vorrà raccogliarli*”.

Inoltre, il Capo dello Stato ha meglio precisato (e, forse, giustificato) dinanzi all'opinione pubblica, attraverso comunicati ufficiali, i propri atti formali, evidenziando il ruolo di garante costituzionale che esercita nel corso del procedimento di formazione delle leggi.

Un altro caso che appare interessante richiamare in quanto consente di mettere in luce gli importanti riflessi sulla produzione normativa determinati da interventi istituzionali del Presidente della Repubblica, finalizzati a “riconducere a legittimità” proposte di atti legislativi nel corso del procedimento di approvazione,<sup>608</sup> è rappresentato dalla promulgazione della Legge n. 102 del 3 agosto 2009 di conversione del D.L. n. 78/2009 (c.d. “Decreto anticrisi”) ed alla contestuale emanazione del D.l. n. 103 del 3 agosto 2009 (c.d. “Decreto correttivo”).

Il Presidente Napolitano, a seguito dell'approvazione in prima lettura alla Camera del provvedimento di conversione del d.l. n. 78 dell'1 luglio 2009 (“Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali”), sul cui articolo unico il Governo aveva posto la questione di fiducia, ha palesato i propri dubbi e perplessità, inducendo il Governo a revisionare il testo mediante l'approvazione di un d.l. correttivo.

Da quanto emerge dalla stampa<sup>609</sup> che ha dato ampio risalto ad un lungo e dettagliato confronto tra Napolitano ed il Ministro dell'Economia Tremonti, le perplessità del Capo dello Stato, a seguito dell'approvazione del provvedimento intervenuta alla Camera nella seduta del 29 luglio 2009, si sono incentrate su tre

---

<sup>608</sup> Sul punto, si rimanda a Sergio Staiano, *Una storia intricata. Il controllo presidenziale sulla disciplina anticrisi*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (26 agosto 2009) il quale rileva come “l'orientamento del Presidente a compiere opera di persuasione del Governo ... ha condotto a soluzioni condivise, recepite nel progetto o schema dell'atto legislativo, dunque nella fase precedente l'emanazione e la promulgazione” e Renzo Dickmann, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, pp.1101-1118.

<sup>609</sup> Cfr. la stampa del 29 luglio 2009: *L'alt di Napolitano su “golden tax” e giudici contabili*, su *Il Sole 24 Ore*; *Perplessità di Napolitano. Cambia il decreto anticrisi* in *Il Gazzettino*; *L'altolà del Quirinale: servono correttivi e chiarimenti* in *Il Messaggero*.



disposizioni (la previsione relativa al trattamento fiscale delle riserve auree della Banca d'Italia; la disposizione che interviene sui poteri della Corte dei Conti in materia di danno erariale; la norma che limita i poteri del Ministero dell'Ambiente in materia di produzione di energia) in merito alle quali il Presidente avrebbe richiesto "auspicabili chiarimenti e possibili correttivi" da parte del Governo.

Con riferimento al primo aspetto, il Presidente Napolitano avrebbe espresso forti dubbi, anche sulla base dei rilievi pervenuti dalla magistratura contabile che avrebbe avanzato, sulla disposizione, dubbi di costituzionalità; per quanto attiene al secondo profilo, il Capo dello Stato avrebbe posto l'attenzione su due pareri negativi espressi dalla Banca Centrale Europea.

Con riferimento a tale provvedimento, il Presidente Napolitano ha dunque rinunciato ad esercitare il potere di rinvio della legge di conversione del decreto che avrebbe comportato la decadenza del decreto stesso, preferendo affidare al Governo l'onere di modificare le disposizioni su cui aveva palesato le proprie perplessità, mediante l'adozione di un decreto correttivo che veniva emanato dal Capo dello Stato contestualmente alla promulgazione del "decreto anticrisi".<sup>610</sup>

Si deve quindi ritenere che la presentazione al Presidente della Repubblica, ai fini dell'emanazione, del decreto correttivo abbia rappresentato la condizione per la promulgazione della legge di conversione del "decreto anticrisi".

Nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri dell'1 agosto 2009, è stato infatti approvato un decreto-legge che contiene alcuni interventi correttivi al decreto legge n. 78 del 1° luglio 2009 convertito in legge la mattina

---

<sup>610</sup> Anche con riferimento alla legge di conversione del d.l. n. 93 del 2008, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, il Presidente Napolitano con una nota del 24.07.2008 do atto di aver proceduto alla promulgazione "*dopo aver preso atto che il d.l. n. 112 del 2008 in materia finanziaria, nel testo risultante dalla legge di conversione approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato, prevede l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 5 del decreto legge n. 93 che affronta in modo inappropriato il delicato rema della flessibilità del bilancio*".

stessa dal Senato della Repubblica. Le modifiche, come si legge nel comunicato diffuso dalla Presidenza del Consiglio, *“sono finalizzate a superare in via definitiva possibili dubbi interpretativi ... ulteriori disposizioni ribadiscono il principio della specificità della notizia del danno al fine dell’esercizio dell’azione di danno erariale da parte della Corte dei conti ...”*. Inoltre, alla riunione del Consiglio dei Ministri, ha fatto seguito una dichiarazione del Presidente del Consiglio Berlusconi in cui, con riferimento alla disposizione relativa al trattamento fiscale delle riserve auree della Banca d’Italia, su cui si erano incentrate le perplessità del Capo dello Stato, veniva precisato che l’applicazione della norma è subordinata al parere favorevole della BCE e dal consenso espresso della Banca d’Italia.<sup>611</sup>

Anche in questo caso, il Presidente della Repubblica ha affidato ad un comunicato la ricostruzione dell’intricato *iter* di approvazione del “Pacchetto anticrisi”<sup>612</sup>: *“E’ stato oggi sottoposto al Presidente della Repubblica il decreto legge correttivo di alcune disposizioni del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 recante provvedimenti anticrisi; il Capo dello Stato ha dunque promulgato la legge di conversione del decreto legge n. 78 del 2009, avendo anche preso atto della dichiarazione resa dal Presidente del Consiglio dei Ministri; infine, il Presidente della Repubblica ha successivamente emanato il decreto legge correttivo che entrerà in vigore contestualmente alla legge di conversione del decreto anticrisi”*.

---

<sup>611</sup> In particolare, nella dichiarazione, con chiari intenti rassicurativi, del Presidente del Consiglio si legge: *“La norma è chiara e non può prestarsi ad equivoco. Secondo quanto espressamente previsto dall’articolo 14 del decreto-legge, non potrà avere applicazione senza il parere “non ostativo”, cioè favorevole, della BCE e senza il consenso espresso della Banca d’Italia. E’ evidente perciò che, nella lettera e nello spirito, la norma è pienamente rispettosa dell’indipendenza istituzionale e finanziaria della Banca d’Italia e del tutto coerente con i principi del Trattato e del sistema europeo delle Banche centrali”*.

Tale precisazione, seppur non tradotta in norma del decreto correttivo, si è resa necessaria per superare le preoccupazioni del Presidente Napolitano che, a tale dichiarazione, espressamente si richiama in sede di promulgazione,

<sup>612</sup> Il comunicato in questione è del 3 agosto 2009 ovvero della stessa data della promulgazione della legge e dell’emanazione del decreto correttivo.

Pertanto, il Presidente Napolitano ha promulgato la legge di conversione del decreto anticrisi, solo nel momento in cui gli è stato presentato per l'emanazione il decreto correttivo di alcune disposizioni del decreto anticrisi su cui aveva sollevato eccezioni. Sembrerebbe quindi che il decreto correttivo venga utilizzato come strumento alternativo rispetto al rinvio della legge di conversione del decreto anticrisi.<sup>613</sup> Tuttavia, a differenza di quanto avviene in caso di richiesta di riesame della legge, che, come previsto dall'art. 74 Cost., deve essere accompagnata da un messaggio motivato delle ragioni del rinvio, i rilievi di legittimità (o forse anche di opportunità) sollevati dal Presidente Napolitano nella fase informale e riservata dell'attività di *moral suasion* possono essere ricostruiti solo indirettamente<sup>614</sup>.

Con riferimento al decreto correttivo, i requisiti della “straordinarietà”, nonché della “necessità ed urgenza”, presupposti dall'art. 77, comma 2 Cost. ai fini dell'adozione di un decreto legge sono dunque riferiti alle correzioni apportate alla legge di conversione del decreto anticrisi, al fine di impedire l'entrata in vigore di norme costituzionalmente illegittime. “Straordinaria” è quindi l'inidoneità dello strumento legislativo ordinario a “risolvere” i dubbi sollevati dal controllo operato dal Presidente della Repubblica in una fase antecedente la promulgazione.<sup>615</sup> Dall'intera vicenda, si desume infatti chiaramente la marginalizzazione del ruolo del Parlamento: l'approvazione e la contestuale emanazione del decreto correttivo è stata gestita

---

<sup>613</sup> Cfr. Sergio Staiano, cit., p.3.

<sup>614</sup> L'emanazione da parte del Capo dello Stato di un decreto legge correttivo di una legge approvata dalle Camere, contestualmente alla promulgazione della legge “corretta” si era già verificato il 27 dicembre 2006, nel corso dell'approvazione della Legge finanziaria per il 2007. In quel caso, il Presidente Napolitano ha promulgato la Legge finanziaria e il Bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2007 e contestualmente il decreto-legge che abroga il comma 1343 dell'art. 1 della Legge finanziaria, recante disposizioni in materia di decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa, la cui entrata in vigore avrebbe comportato evidenti rischi di danno erariale (cd. Comma Fuda).

<sup>615</sup> Secondo Sergio Staiano, cit., p.4, “*La corrispondenza del decreto legge correttivo alle prescrizioni dell'art. 77, c.2 Cost., è presupposta dal Presidente della Repubblica, poiché egli ne ha sollecitato l'approvazione e ha contribuito a definirne i contenuti*”.

interamente dal Presidente della Repubblica e dal Governo, vero fulcro dell'attività legislativa.

Appare utile sottolineare come le perplessità sollevate dal Capo dello Stato in sede di conversione del d.l. anticrisi hanno riguardato disposizioni non contenute nel testo originario del decreto (che veniva infatti emanato dal Presidente Napolitano senza osservazioni) bensì inserite dall'emendamento presentato dal Governo nella seduta del 23 luglio, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione.

Da ultimo, sempre con riferimento al “decreto correttivo”, appare interessante richiamare l'intervento del Presidente Napolitano in sede di promulgazione della relativa legge di conversione. Dinanzi alle pressanti richieste da parte dell'opposizione, di non procedere alla promulgazione della legge (contenente, tra le altre, le contestate disposizioni sul rimpatrio e la regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero in violazione degli obblighi valutari e tributari, c.d. “Scudo Fiscale”) il Presidente Napolitano ha ritenuto opportuno accompagnare la promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 103 del 3 agosto 2009 (c.d. “Decreto correttivo”) con una nota che potesse rendere più comprensibile all'opinione pubblica le ragioni per le quali ha ritenuto inopportuno il rinvio alle Camere.<sup>616</sup>

In particolare, il Presidente della Repubblica, dopo aver seguito attentamente l'intero percorso parlamentare della legge, aver rilevato la presenza nel provvedimento delle correzioni contenute nel decreto emanato e aver preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo in sede parlamentare, ha precisato,

---

<sup>616</sup> In particolare, i punti critici della legge hanno riguardato la norma che prevedeva la non punibilità per coloro che avessero fatto uso dello “scudo” per alcuni reati quali il falso in bilancio e la frode fiscale e la disposizione relativa agli istituti di credito che provvedono alle operazioni di rientro dei capitali. Cfr. la rassegna stampa del 4-6 ottobre: *Scudo fiscale, Firma pesante* in *Il Fatto Quotidiano* del 6 ottobre 2009; *Napolitano firma lo scudo fiscale “Come non farlo?”* in *La Stampa* del 4 ottobre 2009

richiamando un orientamento costante della Corte costituzionale, che la previsione di ipotesi di non punibilità di condotte dirette ad ottenere la sanatoria di precedenti comportamenti non è qualificabile come “amnistia”. Nella predetta nota, il Capo dello Stato ha altresì chiarito che la disciplina sullo scudo fiscale “comporta scelte di merito che rientrano nella esclusiva responsabilità degli organi titolari dell’indirizzo politico di governo”.<sup>617</sup>

Il controllo operato in sede di promulgazione dal Presidente della Repubblica sembrerebbe essersi incentrato esclusivamente su un profilo di costituzionalità delle norme, escludendo qualunque valutazione sull’opportunità del provvedimento.

A conclusione della complessa vicenda dei decreti “anticrisi”, non può non segnalarsi il chiarimento fornito dal Presidente Napolitano in merito al controllo operato in sede di promulgazione ed all’esercizio del potere di rinvio. In particolare, con una nota del Consigliere per la Stampa e la Comunicazione del Quirinale dell’8 ottobre 2009 indirizzata al direttore di un quotidiano, in risposta alle polemiche seguite all’affermazione del Presidente della Repubblica verso un cittadino che gli chiedeva di “non firmare la legge contenente lo scudo fiscale”,<sup>618</sup> viene precisato che l’esercizio del potere di rinvio rappresenta “una

---

<sup>617</sup> Il comunicato del Quirinale rubricato “a proposito del Decreto correttivo del provvedimento anticrisi” è del 2.10.2009

<sup>618</sup> Da quanto si apprende dalla stampa del 4 ottobre 2009, all’invito a non promulgare la legge correttiva al decreto anticrisi, il Presidente ha risposto: “ *Nella Costituzione c’è scritto che il Presidente promulga le leggi. Se non firmo oggi, il Parlamento vota un’altra volta quella legge. Nella Costituzione c’è scritto che a quel punto io sono obbligato a firmare. Se mi dite di non firmare, allora non sapete che non significa niente*”.

Sempre con riferimento all’esercizio del potere previsto dall’art. 74 Cost., il Presidente emerito della Repubblica Ciampi, in un’intervista al quotidiano *La Repubblica* del 23 novembre 2009, in merito al disegno di legge di iniziativa parlamentare sul “processo breve” in discussione in Senato ha affermato: “*Se una legge non va, non si firma. E non si deve usare come argomento che giustifica sempre e comunque la promulgazione che tanto, se il Parlamento riapprova la legge respinta la prima volta, il Presidente è poi costretto a firmarla. Intanto non si promulghi la legge in prima lettura: la Costituzione prevede espressamente questa prerogativa presidenziale*”.

Per un commento all’intervista del Presidente Ciampi, cfr. Lorenza Carlassarre, *Il divieto di promulgazione e i suoi limiti* in *Il Fatto Quotidiano* del 24 novembre 2009 e Gaetano Azzariti, *Rinvitare? Consiglio inconsueto ma legittimo* in *La Repubblica* del 24 novembre 2009 che intravede, nelle parole di Ciampi “una implicita, seppur garbata, critica alla prudenza del Presidente Napolitano, che sul potere di rinvio ha fatto affermazioni che hanno sollevato qualche perplessità”.

*delicata prerogativa da considerare nell'ambito della complessiva funzione di garanzia attribuita al Capo dello Stato dalla Costituzione, di cui vanno bilanciate tutte le possibili modalità di esercizio".* In definitiva, il Presidente Napolitano che, a pochi mesi dalla scadenza del suo mandato, ha richiesto una sola volta il riesame di una legge alle Camere, ha esplicitato la sua "dottrina", la sua "filosofia" in materia di rinvio, chiarendo le modalità con cui ha inteso esercitare il ruolo di garante della Costituzione: all'esercizio dei poteri formali in sede di emanazione e promulgazione, vengono preferiti contatti informali in "corso d'opera". Inoltre, anche in presenza di un Esecutivo, come è quello guidato dal Presidente Monti, appoggiato da un'ampia e trasversale maggioranza parlamentare, non è intervenuta alcuna significativa modifica rispetto alla prassi del metodo collaborativo, se non un suo rafforzamento.<sup>619</sup>

Da ultimo, a conferma della costanza adoperata dal Presidente Napolitano nel "metodo collaborativo" per la formazione delle leggi, appare interessante richiamare le vicende che hanno portato all'emanazione del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".<sup>620</sup>

---

Il ddl contenente "Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della CEDU" (cd "Processo Breve") approvato dal Senato il 20 gennaio 2010, non è stato ancora approvato dalla Camera, anche a causa delle perplessità suscitate dal Capo dello Stato. Il significativo ruolo svolto dal presidente Napolitano nel corso della discussione in Senato è evidenziato dai titoli dei principali quotidiani (*Il colle spera nell'eclissi del "giudizio breve". E detta le modifiche al testo del decreto*, in *Il Messaggero*, 13 gennaio 2010; *Napolitano e la legge: "Uso rigoroso dei poteri costituzionali"*, in *Corriere della Sera*, 24 novembre 2009; *Napolitano vigila da lontano. Gli uffici setacciano la proposta la l'origine parlamentare richiede prudenza*, in *Il Sole 24 ore*, 14 novembre 2009).

<sup>619</sup> La procedura di promulgazione della legge e di contestuale emanazione di un d.l. correttivo si è registrata anche in merito alla legge di conversione del d.l. 1 del 24 gennaio 2012, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Come comunicato da una nota del Quirinale del 24.03.2012, il Presidente della Repubblica "*tenuto conto dei chiarimenti forniti dal Ministro per i rapporti con il Parlamento alla Camera...e dei contenuti del decreto-legge correttivo approvato dal Consiglio dei Ministri, in risposta anche a problemi emersi in sede parlamentare*", ha promulgato la legge in questione e contestualmente emanato il decreto correttivo. Il Presidente "*...ha altresì preso atto dell'impegno assunto dal Governo per l'adozione con successivi provvedimenti delle ulteriori misure modificative e integrative che si rivelassero necessarie in sede applicativa e alla luce delle indicazioni fornite dalle Camere*".

<sup>620</sup> Per una puntuale cronaca della vicenda, si rimanda a Nadia Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 luglio 2010)

In particolare, con riferimento alla Manovra finanziaria del 2010, si è assistito ad un'opera di mediazione e collaborazione tra l'Ufficio Legislativo della Presidenza della Repubblica e il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio sul contenuto del decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, deliberato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 25 maggio 2010 ed illustrato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'Economia nella conferenza stampa del 26 maggio. Il testo del decreto è stato, tuttavia, trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione solo nella tarda serata del 30 maggio<sup>621</sup>, nonostante una nota della Presidenza del Consiglio del 29 maggio avesse dato atto che il “testo della manovra economica, già firmato dal Presidente del Consiglio, è ora al Quirinale in attesa della valutazione del Capo dello Stato”.<sup>622</sup>

Il ritardo nella trasmissione del testo al Quirinale sembrerebbe essere stato determinato, oltre che da contrasti interni alla stessa maggioranza di governo, anche da alcune perplessità sollevate dal Presidente della Repubblica.<sup>623</sup> L'attività di “limatura” del testo e delle coperture finanziarie da parte dell'Ufficio Legislativo del Quirinale avrebbe infatti avuto come oggetto un

---

<sup>621</sup> In effetti, una nota della Presidenza della Repubblica del 30 maggio ha precisato che “*E’ pervenuto questa sera al Quirinale il testo definitivo del decreto cosiddetto anticrisi trasmesso dal Governo*”.

Il testo è stato trasmesso al Quirinale dopo una settimana dal suo varo in Consiglio dei Ministri: il Presidente della Repubblica ha ricevuto la versione definitiva del testo del decreto solo dopo l'accoglimento, da parte del Governo, di alcuni suoi rilievi sollevati in contatti non ufficiali

<sup>622</sup> Significativi i titoli dei maggiori quotidiani del 29 maggio 2010: *Napolitano chiama il Premier: “Dov’è il testo del decreto?”* (Il Messaggero); *Il giallo della firma. Tensione Premier-Quirinale* (Repubblica); *Ritardi e dietrofront. Napolitano irritato* (La Stampa).

<sup>623</sup> Una nota informale attribuita dalla stampa “ad ambienti del Quirinale” ha precisato che il Presidente ha rimesso alla valutazione del Governo che l’ “esclusiva responsabilità degli indirizzi e del merito delle scelte di politica finanziaria, sociale e economica”, alcune “osservazioni su delimitati aspetti di sostenibilità giuridica e istituzionale del provvedimento”.

Sulle modifiche apportate dal Governo al testo del decreto dopo i rilievi sollevati dal Capo dello Stato, cfr. la stampa del 31 maggio: *Braccio di ferro con Napolitano. Il Governo riscrive il decreto* (La Repubblica); *Stop del Colle. Corretta la manovra* (Il Messaggero); *Il Quirinale chiede modifiche. Testo corretto, oggi la firma* (Corriere della Sera); *Manovra, lo stop di Napolitano* (Il Mattino). In particolare, dalla stampa emergono “*riscritture, limature del testo e delle coperture, sotto la vigilanza del Colle ...Il lavoro di limatura ha coinvolto in un susseguirsi di bozze l’ufficio giuridico del Colle, Palazzo Chigi e la Ragioneria Generale dello Stato*”.

testo provvisorio del decreto trasmesso da Palazzo Chigi, prima ancora della “firma” da parte del Presidente Berlusconi, proprio al fine di garantire una maggiore *spatium deliberandi* al Presidente della Repubblica in sede di emanazione<sup>624</sup>.

Sempre da quanto emerge dalla stampa, sembrerebbe che le attenzioni del Presidente Napolitano si siano concentrate non solo su aspetti sostanziali del decreto (soppressioni di alcuni enti culturali, riduzione del finanziamento pubblico ai partiti e norma sul condono edilizio *in primis*), ma anche su aspetti di natura procedurale. Il Capo dello Stato, infatti, con riferimento ad alcune previsioni contenute nella manovra, non avrebbe ravvisato la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza, tali da giustificare l'adozione di un decreto legge e, pertanto, ne ha proposto lo “spacchettamento” mediante adozione di un disegno di legge nel quale sono poi, in effetti, confluite alcune disposizioni “stralciate” dal testo originario del decreto (come, ad esempio, la norma relativa alla riduzione delle province).<sup>625</sup>

La collaborazione intercorsa tra Presidente della Repubblica e Governo per la stesura definitiva del testo del decreto è stata confermata anche da una dichiarazione del Presidente del Consiglio: “la manovra viene firmata quando il Colle avrà dato la sua valutazione”.<sup>626</sup> Il disappunto da parte del Presidente

---

<sup>624</sup> Per la ricostruzione dell'*iter* che ha condotto all'emanazione del D.l., si rimanda a Nadia Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 luglio 2010). La stampa del 29 maggio 2010 dà ampia risalto all'attività di collaborazione intercorsa tra Presidenza della Repubblica e Presidenza del Consiglio. Sul punto cfr. Dino Pesole, *Il Sole 24 Ore* (“*Riscritture, limature del testo e delle coperture, sotto la vigilanza del Colle...Il lavoro di limatura ha coinvolto in un susseguirsi di bozze l'ufficio giuridico del Colle, palazzo Chigi e la Ragioneria*”).

<sup>625</sup> In effetti, nel corso dell'esame in Commissione del disegno di legge n. 3118C (c.d. Carta delle Autonomie locali) veniva approvato un emendamento all'art. 14 del testo originario proposto dal relatore On. Bruno, di contenuto identico a quello “stralciato” dal decreto contenente la manovra finanziaria, che limitava la soppressione solo alle province con popolazione inferiore a 200.000 abitanti, ovvero 150.000, laddove il territorio fosse montano per oltre il 50 per cento. Tale articolo è stato successivamente soppresso.

<sup>626</sup> A seguito del comprensibile disappunto da parte del Presidente della Repubblica, la già richiamata nota della Presidenza del Consiglio precisava che “*il testo della manovra economica, già firmato dal Presidente del*



Napolitano per tale affermazione è da ricercare nel fatto che sovente, come già evidenziato, la Presidenza della Repubblica ha avuto modo di diffondere lettere o comunicati relativi ai rapporti intercorsi con il potere legislativo e soprattutto con il Governo: pertanto, quando tali rapporti non sono resi pubblici a cura del Quirinale, devono ritenersi riservati. Anche in altre occasioni, inoltre, il Capo dello Stato ha precisato che il suo ruolo di garante della Costituzione in virtù del quale intrattiene nel corso dell'iter legislativo, rapporti con il Governo e soprattutto con l'Ufficio Legislativo della Presidenza del Consiglio, non può estendersi al sindacato sul merito dei provvedimenti che restano, pertanto, di esclusiva responsabilità di Governo e Parlamento.<sup>627</sup>

In ogni caso, è lo stesso Presidente Napolitano che, a margine dell'emanazione del d.l. contenente la manovra finanziaria, ha reso noto il recepimento, da parte del Governo, di alcuni suoi rilievi e richieste di chiarimento sollevati in contatti non ufficiali, che gli avrebbero così consentito di procedere all'emanazione.<sup>628</sup>

---

*Consiglio, è ora al Quirinale in attesa della valutazione del Capo dello Stato".* In realtà, il testo veniva trasmesso solo il giorno successivo.

<sup>627</sup> Sul punto, in una dichiarazione alla stampa rilasciata al termine della Festa della Repubblica, il Presidente Napolitano ha precisato: *"Le manovre non le faccio io: il decreto è del Governo che si è assunto pienamente le sue responsabilità e, lo discute in parlamento. Quindi, non mi pronuncio nel merito del decreto"*.

Sull'estensione del controllo esercitato, cfr. il comunicato del Quirinale dell'8 giugno 2010 che, con riferimento al ddl in materia di intercettazioni, precisa: *"La Presidenza della Repubblica segue con attenzione gli sviluppi del confronto in Parlamento sul ddl in materia di intercettazioni, riservandosi di esaminare l'esito solo quando il Capo dello Stato riceverà la legge per la promulgazione. La Presidenza della Repubblica non è entrata e non entra nel merito di nessuna formulazione e non è partecipe di alcun controllo del tipo di quelli che lo sono stati infondatamente attribuiti da alcuni giornali ed agenzie di stampa"*.

<sup>628</sup> Nel comunicato del Quirinale del 30 maggio 2010 si dà atto della trasmissione del testo definitivo del decreto *"trasmesso dal governo dopo l'esame dei rilievi e delle sollecitazioni formulate dal Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato, nel prendere atto degli intendimenti manifestati di dare seguito alle indicazioni da lui prospettate, dopo una rapida verifica del testo provvederà nella mattinata di domani all'emanazione del provvedimento"* (che, in effetti, verrà emanato il giorno successivo).

Anche nella sopra richiamata dichiarazione alla stampa al termine delle Festa della Repubblica, il Presidente ha precisato il ruolo svolto prima dell'emanazione del d.l.: *"Io ho messo soltanto, in particolare nei contatti che ho avuto col governo, l'accento su alcune esigenze che corrispondono anche a principi fondamentali della nostra Costituzione: l'esigenza di promuovere la cultura e la ricerca"*. L'attività di "riscrittura concordata" del testo del d.l. ha riguardato infatti anche le previsioni relative alla soppressioni di alcuni enti culturali. Il Governo ha quindi deciso di "scorporare" dal testo del decreto l'elenco di 232 tra fondazioni ed istituti che avrebbero subito una riduzione dei finanziamenti, rimettendone la scelta ad un D.M. Per quanto riguarda la ricostituzione del fondo dei finanziamenti per gli atenei e i centri di ricerca e formazione, il Presidente della Repubblica ha "ottenuto" un impegno da parte del Governo .

In conclusione, appare interessante richiamare “un’indicazione di metodo” rivolta dal Capo dello Stato a tutte le forze parlamentari ed in particolare, a quelle di maggioranza, in vista dell’esame parlamentare della legge di conversione dell’emanato d.l.. L’auspicio ribadito dal Presidente Napolitano è di consentire sulla manovra un trasparente confronto in Parlamento, in modo da rendere anche l’opposizione corresponsabile del provvedimento, evitando “manovre concentrate in un unico articolo di legge sul quale alla fine viene poi apposta la questione di fiducia”.<sup>629</sup> Il Capo dello Stato ha inoltre esortato tutte le forze politiche e sociali e tutte le componenti istituzionali a concentrarsi sulla discussione della manovra finanziaria, evitando che il confronto sia “negativamente condizionato” da tensioni politiche già acute su un’altra materia” (il riferimento, non palesato ma evidente, è alla legge sulle intercettazioni).<sup>630</sup>

Gli inviti rivolti dal Capo dello Stato sono, tuttavia, rimasti inascoltati: la legge di conversione del decreto legge contenente la manovra finanziaria è stata approvata dopo la presentazione al Senato di un maxi emendamento interamente sostitutivo dell’articolo unico sul quale è stata posta, in entrambi i rami del Parlamento, la questione di fiducia.<sup>631</sup>

Tale intervento presidenziale non rappresenta, tuttavia, un *unicum* nel corso della XV legislatura: il Presidente Napolitano, infatti, ha avuto modo, anche in altre occasioni, di intervenire, con funzione di *moral suasion* in merito

---

<sup>629</sup> Sul contenuto e le modalità di approvazione della legge finanziaria, il Presidente Napolitano ha già espresso severe considerazioni negli incontri di fine anno con le Alte Magistrature della Repubblica del dicembre 2006, del dicembre 2007 e del dicembre 2009 (“*Si è oramai toccato il limite estremo di una prassi legislativa che sfugge alle possibilità di comprensione dell’opinione pubblica...Al di là delle polemiche sulle responsabilità politiche per esiti che hanno mortificato il Parlamento e distorto la formazione delle decisioni in un campo essenziale come la formazione del bilancio dello Stato, è interesse comune ed urgente porre termine a simili prassi*”).

<sup>630</sup> Cfr. la stampa del 22 giugno 2010 (*Napolitano: sia data priorità alla Manovra*, Il Messaggero).

<sup>631</sup> Anche il consiglio di “concentrarsi” sulla manovra è rimasto “lettera morta”: il disegno di legge contenente norme in materia di intercettazioni trasmesso dal Senato alla Camera l’11 giugno 2010, ha concluso l’esame in Commissione il 28 luglio. La discussione in Assemblea ha avuto inizio il 30 luglio.

alle procedure parlamentari di approvazione delle leggi, rivolgendosi in questo caso, ai Presidenti di Assemblea. In particolare, con una lettera del 18 maggio 2007 (“Auspicio del Presidente Napolitano all'intensificazione dei lavori delle Camere. Armonizzazione e criteri rigorosi per i decreti legge”), il Capo dello Stato è intervenuto in merito alla *“necessaria armonizzazione e messa a punto delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione in legge dei decreti-legge”*.<sup>632</sup>

E' infatti indispensabile, secondo Napolitano, adottare criteri rigorosi ed omogenei per l'esame di ammissibilità degli emendamenti, diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei decreti-legge affinché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento – dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge – il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 della Costituzione circa l'utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo-Parlamento e maggioranza-opposizione.<sup>633</sup>

---

<sup>632</sup> Cfr. la stampa del 19 maggio 2007: Paola Di Caro, *Camere lente, lite Prodi – Bertinotti. Appello del Colle*, in *Corriere della Sera*; Marzio Breda, *Un richiamo alla “razionalità” ma con toni da ultimo avviso*, in *Corriere della Sera*; Paolo Cacace, *Appello di Napolitano ai Poli: fate funzionare il Parlamento*, in *Il Messaggero*.

<sup>633</sup> Il Presidente Napolitano è inoltre intervenuto esplicitamente in merito alla prassi relativa all'uso del maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia per l'approvazione della legge finanziaria. Il Capo dello Stato, durante il suo discorso nell'ambito della tradizionale cerimonia di scambio di auguri di fine anno con le Alte Cariche dello Stato, ha richiamato il suo messaggio di insediamento del 15 maggio 2006 in cui aveva invocato *“il tempo della maturità per la democrazia dell'alternanza anche in Italia”*, l'auspicio del *“reciproco riconoscimento, rispetto ed ascolto”* tra le due coalizioni antagoniste, l'impegno a *“confrontarsi con dignità in Parlamento e nelle altre Assemblee elettive”*, e ad *“individuare i temi di necessaria e possibile convergenza”*. Sul discorso del Presidente Napolitano del 20 dicembre 2007, cfr. Pierluigi Battista, *L'allarme del Presidente*, in *Corriere della Sera*; Marzio Breda, *Manovra, richiamo del Colle: testo abnorme*, in *Corriere della Sera*; Paolo Cacace, *Napolitano: con la finanziaria toccato il limite*, in *Il Messaggero*; Stefano Folli, *L'improvviso allarme del Quirinale per la tenuta della democrazia*, in *Il Sole 24 Ore*.

Il Capo dello Stato, richiamando espressamente il precedente di Ciampi (cfr. messaggio di rinvio della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario del 16 dicembre 2004), pur sottolineando le difficoltà di dialogo tra maggioranza e opposizione ed un clima generale duramente conflittuale in Parlamento, ha riconosciuto qualche segnale positivo di dialogo e convergenza tra le due coalizioni soprattutto sul terreno delle scelte di politica internazionale. Napolitano si è soffermato poi, in particolare, sul ruolo legislativo del Parlamento, *“oggi pesantemente condizionato da distorsioni divenute sempre più gravi”*; il Capo dello Stato riferendosi alla legge finanziaria per il 2007 approvata, in entrambe le Camere, mediante voto di fiducia posto dal Governo su un articolo unico comprensivo di un numero abnorme di disposizioni, ha sottolineato come sia *“interesse comune ed urgente*

Inoltre, attraverso il comunicato del Quirinale del 25 giugno 2008, relativo all'avvenuta emanazione del D.L. n. 112 del 2008 e recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*",<sup>634</sup> il Presidente Napolitano ha reso noto di aver provveduto ad inviare una lettera ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.<sup>635</sup>

Nel richiamo rivolto ai Presidenti delle Camere ed al *Premier*, il Capo dello Stato ha evidenziato che il decreto legge emanato rappresenta "*un atto normativo di grande ampiezza e notevole complessità*" che anticipa larga parte della manovra di finanza pubblica varata annualmente con la legge finanziaria. Entrando nello specifico nella natura del provvedimento emanato, Napolitano, riferendosi allo strumento del decreto legge "*che comporta una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l'esame degli strumenti ordinari*" e, richiamando l'elevato numero di decreti-legge da convertire nello stesso breve periodo di tempo (prima della pausa estiva) nonché di importanti disegni di legge di cui è stata annunciata l'esigenza di una

---

*porre termine a simili prassi*" che hanno "*mortificato il Parlamento e distorto la formazione delle decisioni in un campo essenziale come la formazione del bilancio dello Stato*".

Infine, il Presidente Napolitano ha sottolineato l'importanza di garantire, allo stesso tempo, "*il diritto-dovere di governare, le prerogative del Parlamento, il ruolo dell'opposizione, un efficiente e corretto processo legislativo*", rinnovando l'appello ai due schieramenti affinché subentri un maggiore senso di responsabilità e reciproco riconoscimento anche perché, ha avvertito, "*la contrapposizione totale produce effetti di stanchezza e di rifiuto tra i cittadini*".

Il Presidente Napolitano, inoltre, facendo propria la prassi del suo predecessore, è intervenuto in funzione di garanzia, richiamando maggioranza ed opposizione ad una maggiore convergenza che "*non è contraddittoria con la natura bipolare assunta dal nostro sistema politico, ma può solo contribuire a rafforzarne l'equilibrio e la produttività*". (Cfr. il discorso del Presidente Napolitano del 20 dicembre 2006, il quale richiamandosi espressamente a Ciampi, "*fa appello a entrambi gli schieramenti politici, perché ad una logica di contrapposizione totale ... subentri un maggior senso di responsabilità verso l'interesse generale del paese*").

<sup>634</sup> Il Governo ha contestualmente approvato un decreto legge ed un disegno di legge che contengono disposizioni che anticipano la manovra finanziaria. Nel corso della conversione del d.l., attraverso la presentazione di un emendamento governativo gran parte delle disposizioni contenute nel d.d.l. sono state trasferite nel d.l.. Ciò ha comportato l'impossibilità tecnica per il Presidente Napolitano di vagliare, in relazione alle disposizioni inserite in sede di conversione del decreto legge, la sussistenza dei presupposti di omogeneità, necessità e di urgenza richiesti per l'emanazione del d.l..

<sup>635</sup> Cfr. la stampa del 26 giugno 2008, in particolare Roberto Turno, *Otto decreti in un mese: l'agenda che preoccupa il Colle* in *Il Sole 24 Ore*.

tempestiva calendarizzazione<sup>636</sup>, ha evidenziato il rischio di un serio ingorgo nell'attività del Parlamento.

La lettera si è chiusa con l'invito rivolto ai Presidenti delle Camere, in qualità di "programmatori" dei lavori parlamentari, ad intensificarli ed organizzarli "in modo da garantire tempi sufficienti per un esame approfondito del disegno di legge di conversione del decreto-legge, al fine di conciliare al meglio le esigenze dell'azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento, in questa fase eccezionalmente densa e impegnativa dei lavori parlamentari".<sup>637</sup>

Tale intervento del Presidente della Repubblica, al quale ha fatto seguito un incontro al Quirinale con i Presidenti di Camera e Senato<sup>638</sup>, se, per un verso richiama un tema (l'organizzazione dei lavori parlamentari) sollevato più volte anche nel corso della XV legislatura, d'altra parte risulta inusuale. In particolare, il Presidente ha, seppur non espressamente, criticato l'abuso della decretazione d'urgenza che, comportando una riduzione dei tempi, determinata dalla necessità di conversione nel termine di sessanta giorni, provoca una lesione delle prerogative del Parlamento.

In questo caso, inoltre, l'aver formalizzato attraverso una lettera indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio, di cui lo stesso Capo dello Stato ha dato notizia nel comunicato, rende evidente come i rapporti

---

<sup>636</sup> In particolare, il riferimento è al c.d. "Lodo Alfano", relativo alla sospensione del procedimento penale per le alte cariche dello Stato, del quale il Presidente Napolitano ha autorizzato la presentazione del d.d.l. il 2 luglio 2008 e alla normativa relativa alle intercettazioni, in merito alla quale il Governo aveva più volte sottolineato la volontà di presentazione e approvazione prima della pausa estiva. Inoltre, come già evidenziato, è tuttora in corso il procedimento di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. in materia di sicurezza.

<sup>637</sup> Il testo del comunicato della Presidenza della Repubblica del 25 giugno 2008, è stato richiamato dai principali quotidiani del 26 giugno, cfr Corriere della Sera, *Napolitano "molto preoccupato": equilibrio, no a contrapposizioni*; Il Riformista, *Allarme al Quirinale, la situazione precipita*.

Anche nel suo discorso dinanzi alle Alte Magistrature della repubblica del 21.12.2009, il Presidente Napolitano ha censurato il ricorso a d.l. *"sempre più sovraccarichi ed eterogenei nel corso dell'iter parlamentare di conversione...che hanno continuato a produrre evidenti distorsioni negli equilibri istituzionali e nelle possibilità di ordinato funzionamento dello Stato, .."*

<sup>638</sup> Dell'incontro, tenuto il 30 giugno 2008, ne dà notizia il Messaggero, *Gelo del Quirinale con i due presidenti*, 1 luglio 2008.

informali senz'altro intervenuti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica non abbiano forse sortito gli effetti auspicati.

Appare interessante anche rilevare come la *moral suasion* dell'organo presidenziale sia stata diretta essenzialmente al Governo per quanto concerne gli aspetti di merito del provvedimento, mentre, da quanto risulta, il metodo collaborativo ha avuto come interlocutore le Camere e, nello specifico, i Presidenti di Assemblea, soltanto con riferimento a questioni di natura procedurale e di programmazione dei lavori. Chiaro sintomo che il baricentro delle decisioni politiche si sia trasferito dalla aule del Parlamento al Governo, "vigilato" dal Presidente della Repubblica.

### ***5.3. Quando la moral suasion non è sufficiente: il rinvio e il rifiuto di emanazione***

Come si è avuto modo di rilevare, l'intento del Presidente Napolitano di un costante ed insistente utilizzo del potere di persuasione in alcune (poche) occasioni non sembra essere bastato e si è pertanto assistito ad una riespansione della funzione di garanzia dell'organo presidenziale esercitata mediante l'uso dei poteri formali.

E' bene premettere che i casi in cui il Capo dello Stato non ha proceduto all'emanazione di un decreto legge ("Caso Englaro")<sup>639</sup>, di un decreto legislativo (relativo al federalismo fiscale municipale) ed ha richiesto alle Camere il riesame di una legge (Cd. Ddl "Collegato Lavoro" alla Legge finanziaria 2009)

---

<sup>639</sup> Per un'analisi delle vicende giuridiche concesso al "Caso Englaro" e dello "scontro istituzionale" determinato dal rifiuto di emanazione del d.l., si rimanda agli atti del Seminario di Astrid su *"Il potere, le regole, i controlli; la Costituzione e il caso Englaro"*, tenutosi a Roma il 5 marzo 2009, tra cui si ricordano Umberto Allegretti, *Un rifiuto presidenziale ben fondato*; Augusto Cerri, *Osservazioni a margine sul caso Englaro*; Tania Groppi, *Il caso Englaro: un viaggio alle origini dello Stato di diritto e ritorno*; Giovanni Serges, *Il rifiuto di emanazione del decreto legge*; Sergio Stammati, *Breve nota sui problemi costituzionali suscitati dal caso Englaro*. Si vedano anche Gaetano Azzariti, *Un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica* in *Il Manifesto* (6 febbraio 2009); Antonino Spadaro, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le ragioni di Napolitano*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (10 febbraio 2009); Armando Saitta, *Conflitto per conflitto: uno consumato ed uno tentato (per ora)*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, pp.733-759), nonché l'intervista del Presidente Emerito della Repubblica Scalfaro pubblicata su *Repubblica* (7 febbraio 2009).

sembrano rappresentare una sorta di “eccezione” alla scelta di intervenire in via preventiva, uno strumento residuale, di cui il Presidente ha fatto uso quando la *moral suasion* non ha prodotto gli esiti auspicati.<sup>640</sup>

Nello specifico, tralasciando aspetti connessi al principio di separazione tra i poteri, che pure sono emersi, risulta interessante richiamare il caso Englaro per due ordini di ragioni: *in primis*, dalla vicenda in esame viene messo in luce l’ “intreccio” tra interventi informali ed esercizio dei poteri formali da parte del Presidente della Repubblica nella sua funzione di controllo della produzione normativa. Viene inoltre affrontata la delicata questione dei poteri presidenziali in sede di emanazione degli atti con forza di legge, su cui il Presidente Napolitano è intervenuto in diverse occasioni, rivendicando le proprie prerogative costituzionali.

Dalle notizie apparse sulla stampa<sup>641</sup> è emerso un costante contatto tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio ed il Segretario generale della Presidenza della Repubblica in merito ad una valutazione preventiva del Capo dello Stato sulle linee generali del decreto che il Consiglio dei Ministri si apprestava ad approvare (seppur tale provvedimento non fosse stato inserito all’o.d.g. della seduta del Consiglio dei Ministri del 6 febbraio).<sup>642</sup>

---

<sup>640</sup> Accanto ai citati casi di formale rifiuto di emanazione di d.l. e di rinvio, nel corso della XVI legislatura, si è registrata una diversa possibilità di intervento del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge attraverso la richiesta di riesame al Governo del testo deliberato dal Consiglio dei Ministri. In particolare, come riportato in una nota del Quirinale del 28.04.2010, il Presidente Napolitano ha segnalato osservazioni di carattere tecnico-giuridico e specifiche richieste di chiarimento sul testo del D.L. in materia di spettacolo e di attività culturali (cd. “Decreto Bondi”). Due giorni dopo, il Capo dello Stato ha proceduto all’emanazione del suddetto decreto, atteso che, come si legge in una nota del Quirinale del 30.04.2010, “... *riflette significativamente osservazioni segnalate al Ministro per i Beni e le Attività culturali*”.

Anche con riferimento alla manovra finanziaria 2010, a seguito dell’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, il decreto legge è stato trasmesso al Presidente della Repubblica per l’emanazione dopo alcuni giorni. Anche in questo caso, l’emanazione è stata accompagnata da una nota del Quirinale che ha sottolineato come il testo del decreto avesse recepito alcuni rilievi e richieste di chiarimento espresse dal Capo dello Stato

Sul punto, cfr. Nadia Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica chiede chiarimenti sul decreto legge in materia di spettacolo e poi lo emana*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 luglio 2010).

<sup>641</sup> Cfr., la stampa del 5 e 6 febbraio 2009.

<sup>642</sup> L’attenzione alla questione da parte del Consiglio dei Ministri interveniva in concomitanza con l’inizio della procedura di distacco dell’alimentazione dalla giovane, disposto dalla Corte di Appello di Milano che sei mesi

Il Presidente Napolitano, facendo esercizio delle sue funzioni di garante “preventivo” della Costituzione, ha trasmesso al Presidente del Consiglio Berlusconi, precedentemente all’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del decreto legge, una lettera (riservata e successivamente resa nota) in cui venivano precisate le ragioni costituzionali che non gli avrebbero consentito di procedere all’emanazione di un decreto legge su una materia (disciplina della fine vita e testamento biologico), da tempo all’attenzione dell’opinione pubblica e che incide su diritti fondamentali.<sup>643</sup>

La volontà del Presidente Napolitano di evitare lo scontro formale con il Governo è ben sintetizzata nelle righe conclusive della lettera: *“Confido che una pacata considerazione delle ragioni da me indicate in questa lettera valga ad evitare un contrasto formale in materia di decretazione di urgenza che finora ci siamo congiuntamente adoperati di evitare”*.<sup>644</sup>

Tuttavia, il Governo con il palesato intento di “salvare una vita umana” ha egualmente proceduto ad adottare l’atto avente forza di legge.

---

prima aveva accolto l’istanza di autorizzazione all’interruzione del trattamento di sostegno vitale artificiale della Englaro, dando applicazione al principio di diritto fissato dalla sentenza della Corte di Cassazione del 16 ottobre 2007.

<sup>643</sup> La difficoltà di procedere all’approvazione di un’organica disciplina legislativa sul fine vita è dipesa dall’aspra contesa politica, istituzionale, etica ed ideologica che ha riguardato in modo trasversale quasi tutte le forze politiche in Parlamento. Inoltre, come è stato sottolineato, la qualità del dibattito è stata cambiata in radice in virtù dell’ampia pubblicità data ai casi Welby ed Englaro, nel primo caso ad opera dello stesso protagonista che aveva indirizzato una lettera non riservata al Capo dello Stato, nel secondo da parte del padre che ha condotto una lunga battaglia giudiziaria affinché alla figlia fosse riconosciuta una fine dignitosa: *“Si tratta di una prospettiva che ha mutato decisamente la possibile valutazione delle fattispecie, perché ha in pratica invocato – più che semplicemente autorizzato – il convergere dell’attenzione generale su di esse....La pubblicità dei casi ha dunque spinto ad accelerare la ricerca di una mediazione per approvare una legge ad hoc sulla fine della vita”*. Cfr. Salvatore Prisco, *Il diritto e la fine della vita. Note preliminari*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)

<sup>644</sup> Nella lettera trasmessa al Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica ha motivato le ragioni di ordine costituzionale che non avrebbero consentito la firma di un simile atto ovvero: a) la radicale inesistenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, sia in ragione della circostanza che nessun “fatto nuovo” era intervenuto rispetto alla discussione parlamentare di un progetto di legge, già avviato sul tema del c.d. “testamento biologico”, sia in relazione al fatto che esso sembrava dettato dalla, pur comprensibile, drammaticità di un singolo caso già noto da tempo; b) l’esigenza di garantire la distinzione ed il reciproco rispetto dei poteri, che non consentiva di disattendere per quel caso la soluzione individuata in una decisione giudiziaria definitiva; c) l’incidenza generale di una disciplina dichiaratamente provvisoria ma, in realtà, a tempo indeterminato su diritti costituzionalmente garantiti da una pluralità di disposizioni costituzionali



L’emanazione del decreto legge contenente disposizioni sui trattamenti di alimentazione e di idratazione meccanica è stata rifiutata dal Capo dello Stato in quanto, come precisato nel Comunicato Stampa del Quirinale del 6 febbraio 2009 “*il testo approvato non supera le obiezioni di incostituzionalità tempestivamente rappresentate e motivate*”.<sup>645</sup>

Appare interessante segnalare che nella lettera trasmessa al Presidente del Consiglio, Napolitano ha puntualmente specificato i precedenti casi di rifiuto di emanazione di d.l. da parte dei Presidenti Pertini, Cossiga e Scalfaro, quasi a voler “giustificare” ed anticipare il proprio operato.<sup>646</sup>

Quel che interessa in questa sede sottolineare è che, probabilmente, nel caso in cui il Governo si fosse attenuto alle indicazioni fornite dal Presidente della Repubblica e non avesse irrigidito la propria opposta posizione, dando pubblicità alle valutazioni critiche del Capo dello Stato, il dissenso tra i due organi non avrebbe assunto la forma del rifiuto di emanazione, ma forse quella meno rigorosa del rinvio.<sup>647</sup> Si potrebbe ritenere che proprio l’ostentata pubblicizzazione della lettera del Presidente e la netta affermazione da parte del

---

<sup>645</sup> A seguito del rifiuto di emanazione del decreto legge, il Presidente del Consiglio si è adoperato per far approvare in Consiglio dei Ministri un disegno di legge di contenuto analogo a quello contenuto nel d.l., con l’espressa volontà di farlo votare in Parlamento in tempi brevissimi. Il disegno di legge, autorizzato dal Presidente della Repubblica ed immediatamente presentato al Senato è stato subito calendarizzato ed esaminato dalla 12<sup>a</sup> Commissione permanente nella giornata del 9 febbraio. Trasmesso all’Aula nel pomeriggio, a causa del decesso della giovane, verificatosi a seguito della progressiva interruzione dell’alimentazione dell’idratazione, è stato accantonato.

Sull’autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica a presentare alle Camere un disegno di legge contenuto analogo a quello del decreto non emanato, si rinvia a Sergio Stamatì, *Breve nota sui problemi costituzionali suscitati dal caso Englaro*, cit., il quale si pone, fornendo risposta negativa, il seguente interrogativo: “*Se il Presidente abbia mancato di esercitare il proprio potere costituzionale di consiglio non dissuadendo formalmente il Governo a presentare un disegno di legge identico nel contenuto al decreto legge del quale aveva rifiutato l’emanazione e se abbia compromesso l’esercizio del suo successivo potere di controllo sulla deliberazione legislativa del Parlamento*”.

<sup>646</sup> L’ammissibilità del rifiuto di emanazione ha trovato espressa conferma nella Sentenza n. 406 del 1989 in cui la Corte costituzionale, in un *obiter dictum* ha avuto modo di evidenziare come al Capo dello Stato, in sede di emanazione dei decreti aventi valore di legge, spetti il potere di esercitare un controllo “*ritenuto di intensità almeno pari*” a quello che svolge in sede di promulgazione della legge. Questa impostazione è stata confermata anche dalla prassi, dal momento che, come si è già avuto modo di rilevare in questo capitolo, sia Pertini, che Cossiga, che Scalfaro, in maniera più o meno formale, avevano già proceduto a negare l’emanazione di decreti legge.

<sup>647</sup> Il rinvio al Governo di un decreto legge da parte del Presidente della Repubblica, con la richiesta di apportare modifiche nella direzione indicata dal Capo dello Stato è stato uno strumento sovente utilizzato da Napolitano. Sul punto, vedi sopra.

Governo della propria contrarietà alle osservazioni del Capo dello Stato, abbia “drammatizzato lo scontro”<sup>648</sup>, trasferendolo sul terreno della comunicazione, e abbia irrimediabilmente compromesso il metodo collaborativo.<sup>649</sup>

Inoltre, i precedenti citati dal Presidente Napolitano, da quanto risulta dalle cronache istituzionali, sembrano essere diversamente interpretabili come richieste di riesame, lasciando qualche dubbio sulla loro possibile riconduzione ad una ipotesi di rifiuto assoluto. E’ pur vero che, anche in questo caso, un margine di dubbio può residuare, atteso che la formula utilizzata nel comunicato della Presidenza della Repubblica non fa esplicito riferimento al rifiuto; tuttavia, il tenore delle obiezioni esprimono una presa di posizione netta ed appaiono un chiaro sintomo della volontà di non voler procedere all’emanazione.<sup>650</sup>

Un altro intervento formale del Presidente Napolitano in merito all’emanazione di atti con forza di legge che ha tuttavia ha destato meno “clamore” rispetto al decreto Englaro, è rappresentato dal rifiuto di emanazione del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale. E’ interessante rilevare che, anche in questo caso, il Presidente della Repubblica ha fatto precedere l’esercizio formale delle proprie attribuzioni, da una lettera

---

<sup>648</sup> L’espressione è di Massimo Luciani, *L’emanazione presidenziale dei decreti legge (spunti a partire dal caso Englaro)*, Relazione per il Seminario di Astrid su “*Il potere, le regole, i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro*”, Roma, 5 marzo 2009, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

<sup>649</sup> Vincenzo Lippolis, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, cit., ha da tempo segnalato che nei rapporti tra Capo dello Stato e Governo in ordine all’emanazione dei decreti legge, la riservatezza è assai opportuna in quanto la pubblicità potrebbe portare ad “*irrigidimenti delle rispettive posizioni*”.

<sup>650</sup> Questo aspetto è affrontato da Massimo Luciani, op.ult.cit., secondo il quale “*Se ... i dati in nostro possesso confermano l’esistenza non solo di una semplice prassi, ma addirittura di una vera e propria consuetudine costituzionale quanto all’esercitabilità di un controllo in sede di emanazione, anche tramite apposito rinvio, non mi sembra che (almeno dalla documentazione accessibile agli studiosi) un’analoga, stabile consuetudine sia attestata senza ombra di dubbio quanto alla possibilità di un veto assoluto e non solo sospensivo*”.

trasmessa al Presidente del Consiglio e resa nota dal Quirinale, in cui ha preannunciato il rifiuto di emanare il decreto in questione.<sup>651</sup>

Il Presidente della Repubblica ha dichiarato di non poter ricevere (nella lettera non viene mai utilizzato il termine “rifiuto”) il decreto per ragioni di natura meramente procedurale<sup>652</sup>. Tuttavia, Napolitano, dopo aver giustificato il proprio diniego sulla base di argomenti incontrovertibili su un piano di legittimità costituzionale, nella seconda parte della lettera sembra aver approfondito il controllo, soffermando l’attenzione su aspetti sostanziali: viene infatti manifestata la preoccupazione per il mancato coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali nel procedimento di attuazione del federalismo fiscale. Da ultimo, il Capo dello Stato non ha mancato di rilevare come l’approvazione del decreto sia avvenuta in violazione del leale principio di collaborazione e di corretto svolgimento dei rapporti istituzionali tra Presidente della Repubblica e Governo in quanto il Capo dello Stato non era stato previamente informato della convocazione straordinaria di una riunione del Governo, tra l’altro, senza la fissazione dell’ordine del giorno né tanto meno era stato consultato sulla volontà di procedere all’approvazione definitiva del decreto legislativo.

Le ultime considerazioni, che rappresentano evidentemente una sorta di “*obiter dictum*”, rientrano appieno nella funzione in capo all’organo presidenziale di tutelare il corretto funzionamento dei rapporti costituzionali. Nondimeno, appare molto interessante il riferimento al mancato coinvolgimento del Capo dello Stato in merito all’approvazione del decreto legislativo: si potrebbe

---

<sup>651</sup> Il comunicato del Quirinale che ha annunciato il rifiuto di emanazione e resa pubblica la lettera trasmessa al Presidente del Consiglio è del 4.02.2011.

<sup>652</sup> Si legge nel comunicato: “...non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta di emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l’esercizio della delega previsto dai commi 3 e 4 dell’art. 2 della legge n. 42 del 2009 che sanciscono l’obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima di una possibile approvazione definitiva del decreto in difformità dagli orientamenti parlamentari”.

ritenere che il Presidente Napolitano abbia, ancora una volta, rilevato l'importanza del metodo collaborativo nell'improntare i rapporti con il Governo e l'esercizio residuale dei poteri formali.

Da ultimo, un breve accenno va rivolto all'unico caso di rinvio di legge, che assume un particolare significato sia per le vicende politico-istituzionali che lo hanno determinato, sia per la delicatezza della materia regolata che andava ad incidere su alcuni fondamentali diritti in materia di lavoro<sup>653</sup>

In particolare, il disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 in materia di lavoro, approvato dopo un tormentato *iter*<sup>654</sup> in Parlamento, aveva determinato una forte polemica nel Paese, culminata con uno sciopero generale e conclusa con un accordo tra le parti sociali ed il Ministro del lavoro, non sottoscritto dalla più rappresentativa organizzazione sindacale.<sup>655</sup>

Il disegno di legge in questione è stato rinviato alle Camere il 31 marzo 2010, alla scadenza dei trenta giorni.<sup>656</sup> Il Presidente Napolitano, che pur nel messaggio di rinvio ha fatto cenno all'accordo concluso, si è soffermato, in particolare, sull'articolo 31, che modifica le disposizioni del Codice di procedura civile in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro, e sull'articolo 20, relativo alle responsabilità per le

---

<sup>653</sup> Per una completa disamina del primo caso di rinvio della Presidenza Napolitano, si veda Simone Calzolaio, *Il rinvio del Presidente Napolitano sull'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010, pp. 414 ss. e Nadia Maccabiani, *Il Presidente della Repubblica rinvia alle Camere il ddl collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2009-2013 in materia di lavoro*, in *Rivista AIC* (2 luglio 2010).

Si richiama anche la stampa del 1° aprile 2010. Cfr., in particolare, Michele Ainis, *Critiche di forma e di sostanza*, in *La Stampa*, e Claudio Rizza, *Un messaggio critico che striglia la maggioranza*, in *Il Messaggero*.

<sup>654</sup> Il disegno di legge, nato da uno stralcio ad un disegno di legge collegato alla finanziaria è stato approvato in prima lettura alla Camera il 28 ottobre 2008 e, dopo le modifiche al Senato del 26 novembre 2009, è stato riapprovato dalla Camera ancora con modifiche il 9 dicembre 2009 e definitivamente dal Senato il 3 marzo 2010.

<sup>655</sup> Già nel corso dell'approvazione parlamentare, Napolitano con una nota del 15 marzo 2010, smentendo le indiscrezioni di stampa secondo le quali il Capo dello Stato avrebbe già assunto un orientamento in merito alla legge in questione, ha sottolineato: "*Il Capo dello Stato, nel rigoroso esercizio delle sue prerogative costituzionali, esamina il merito di questo come d ogni altro provvedimento legislativo con scrupolosa attenzione nei tempi dovuti; e respinge ogni condizionamento che si tenda ad esercitare nei suoi confronti anche attraverso scoop giornalistici*".

<sup>656</sup> E' stato rilevato che il rinvio è stato esercitato appositamente dopo la chiusura delle procedure elettorali in corso, per evitare possibili strumentalizzazioni, tra l'altro, in un turno elettorale regionale, di per sé problematico per le questioni riguardanti l'emanazione del decreto "salva liste". Così Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 617.

infezioni da amianto subite dal personale che presta la sua opera sul naviglio di Stato. Si tratta evidentemente di un rinvio basato su motivi di opportunità politica, sostenuto dal richiamo operato dal Presidente della Repubblica alla giurisprudenza costituzionale.

Al di là dei rilievi di merito, di interesse risultano essere le riflessioni che il Capo dello Stato ha inteso evidenziare a proposito della crescita abnorme del provvedimento passato dagli iniziali 9 articoli e 39 commi a 50 articoli e 140 commi. Le censure di metodo riguardano la “configurazione marcatamente eterogenea” della legge che riguarda i più disparati ambiti e produce ripercussioni negative sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla certezza del diritto e sullo stesso procedimento legislativo<sup>657</sup>.

La significativa introduzione al messaggio, che ricorda l’attenzione rivolta dalla Presidenza Ciampi, nei messaggi di rinvio, alla tecnica legislativa, potrebbe essere vista come la volontà del Capo dello Stato di formalizzare, all’interno di atto formale come la richiesta di riesame alle Camere, il suo pensiero in merito alla questione della leggibilità dei testi normativi, più volte portata all’attenzione del Presidenti delle Camere in via informale.<sup>658</sup>

Un ulteriore aspetto che emerge dalla lettura del messaggio è rappresentato dai toni utilizzati dal Capo dello Stato, e finalizzati ad invitare ad una maggiore riflessione Parlamento e Governo, senza alcuna volontà di scontro. Si potrebbe ritenere che, pur nell’ambito dell’esercizio di poteri formali che, di fatto,

---

<sup>657</sup> L’approvazione in Aula di importanti disposizioni relative a diversi settori dell’ordinamento impedisce l’apporto delle Commissioni che non hanno la possibilità di esprimersi su quanto di loro competenza. Nel caso in esame, ad esempio, la Commissione Affari Costituzionali della Camera e le Commissioni Giustizia di entrambi i rami del Parlamento sono potute intervenire soltanto in sede consultiva.

<sup>658</sup> Il tema del *drafting* è stato sovente portato dal Presidente Napolitano all’attenzione di Parlamento e Governo. Si veda, ad esempio, la nota del Quirinale del 15.02.2010 che, nel richiamare l’intervento del Capo dello Stato dinanzi alle Alte Magistrature del 21 dicembre 2009, ricorda di aver rilevato, “*nell’affrontare alla questione del modo di legiferare, il rischio di prodursi di effetti negativi sul livello qualitativo dell’attività legislativa e sull’equilibrio del sistema delle fonti che derivano, oltre che dal frequente e ampio ricorso alla decretazione d’urgenza nonché dalla notevole estensione in sede di conversione del contenuto di tali provvedimenti - anche dal crescente uso e dalla dilatazione delle ordinanze di urgenza*”.

obbligano le Camere a pronunciarsi nuovamente sul provvedimento, il rinvio in esame possa essere inserito nel contesto della *moral suasion* presidenziale.<sup>659</sup>

Del resto, questa riflessione trova conforto nel modo col quale la maggioranza di Governo ha accolto il rinvio: non sono state sollevate problematiche di rilievo e la legge, dopo il rinvio, è tornata in Parlamento, ove sono state recepite le indicazioni del Capo dello Stato. A seguito di un doppio passaggio alla Camera, il tormentato *iter* di approvazione del “Collegato lavoro” si è definitivamente concluso con la promulgazione della legge 183 del 4 novembre 2010.

#### **5.4. Le promulgazioni con rilievi**

I *cases* richiamati poco sopra hanno consentito di mettere in luce l’attività di controllo preventivo ed informale esercitata dal Presidente della Repubblica, che, in alcuni casi si è spinta ad una vera e propria “gestazione concertata” del testo del provvedimento. Tuttavia, non può non rilevarsi come sovente, nonostante le osservazioni ed i suggerimenti del Capo dello Stato siano rimasti inascoltati, il Presidente Napolitano abbia preferito non esercitare il potere formale di rinvio previsto dalla Costituzione, procedendo comunque alla promulgazione.

La prassi della “promulgazione dissenziente”<sup>660</sup>, inaugurata dalla Presidenza Ciampi, è stata proseguita anche dalla Presidenza Napolitano: il Capo dello

---

<sup>659</sup> In questo senso, Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p.613.

<sup>660</sup> L’espressione “promulgazione dissenziente” è utilizzata da Michela Manetti, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia* in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). (19 settembre 2007). Cfr. anche Antonio Ruggeri, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione” ... contraria?* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (1 luglio 2002).

Entrambi gli Autori, si riferiscono alla lettera inviata dal Presidente Ciampi al Presidente del Consiglio a margine della promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 63/2002 (istitutiva della “Patrimonio” e “Infrastrutture” S.p.a) in cui il Capo dello Stato ha evidenziato diversi rilievi critici al provvedimento che si stava apprestando a

Stato, piuttosto che esercitare il poter di rinvio, è intervenuto all'atto della promulgazione di leggi particolarmente discusse, indirizzando al Governo lettere al fine di sollecitarne l'attività di attuazione legislativa, ritenuta necessaria per ovviare ai problemi rilevati nella legge comunque promulgata.

Quello dei rilievi a margine della promulgazione rappresenta uno strumento che ha consentito di rendere flessibile un potere che, secondo Costituzione, non dispone di terze vie, oltre alla promulgazione ed al rinvio. Inoltre, non essendo più limitata a provvedimenti isolati, la promulgazione con rilievi ha dato l'avvio ad una prassi consolidata che sembra aver preso il posto dell'esercizio formale del potere di rinvio. Mentre quest'ultimo comporta in capo al Presidente della Repubblica un'esposizione politica non indifferente, le promulgazioni "irrituali" hanno la capacità di produrre effetti incisivi, pur senza formalizzare il dissenso con il Governo e il Parlamento.

Il primo caso che è venuto in rilievo si riferisce alla promulgazione della Legge n. 94 del 15 luglio 2009 recante "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza", approvata con i soli voti della maggioranza parlamentare anche se condivisa, per taluni aspetti, anche dalle opposizioni, la quale è stata accompagnata da una lettera "ampiamente argomentata" inviata dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio ed ai Ministri dell'Interno e della Giustizia (e trasmessa per conoscenza anche ai Presidenti di Camera e Senato) il cui contenuto è stato reso noto da un comunicato del Quirinale di pari data.

Nella lettera che si chiude con un invito al Governo ad assumere le necessarie iniziative in fase di applicazione, vengono evidenziati dal Capo dello Stato diversi profili di criticità ("*perplexità e preoccupazioni*") di natura sostanziale

---

promulgare (che ne avrebbero ben giustificato un rinvio alle Camere) ed ha sollecitato il Governo ad un "*intervento correttivo in via normativa*".

e procedurale, che ben avrebbero potuto giustificare la richiesta di riesame alle Camere.<sup>661</sup>

In particolare, il Presidente Napolitano ha illustrato specifiche e rilevanti criticità in merito alle disposizioni penali del provvedimento promulgato che hanno introdotto il reato di immigrazione clandestina, nonché nelle norme che prevedono la possibilità per i sindaci di avvalersi della collaborazione di associazioni tra i cittadini per segnalare eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana (le c.d. “ronde”).

Nella lettera è stato altresì specificato che al Presidente della Repubblica non spetta pronunciarsi ed intervenire sull’indirizzo politico e sui contenuti essenziali delle leggi che sono di esclusiva responsabilità del Governo e della maggioranza parlamentare; tuttavia vengono rilevati “dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità” che un provvedimento di rilevante complessità ed evidente delicatezza solleva.

Sotto un profilo procedurale, le perplessità del Capo dello Stato hanno riguardato la “*disomogeneità e la estemporaneità*” di numerose previsioni del provvedimento, ampliatisi in modo rilevante nel corso dell’*iter* parlamentare. Le disposizioni tra loro eterogenee e prive dei necessari requisiti di “*organicità e sistematicità*”, sono state introdotte dalla presentazione di tre “*maxi-emendamenti*” alla Camera che hanno accorpato gli originari 20 articoli in 3 e sui quali il Governo ha posto la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento. Il Presidente, sul punto, oltre a richiamare i precedenti numerosi

---

<sup>661</sup> Secondo Tania Groppi, *Com'è duro il mestiere del Presidente ...*, in *L'Unità*, 16 luglio 2009, “*Si tratta di una forzatura del dettato costituzionale, che prevede due sole opzioni: il rinvio con messaggio alle Camere oppure la promulgazione. Forzatura che può essere compresa solo se si considerino le tensioni che si scaricano sul Presidente, in una temperie inimmaginabile per i Costituenti*”.

Dello stesso avviso, Gaetano Azzariti, in un'intervista a *Liberazione*, 18 luglio 2009, secondo cui “*Le ragioni scritte da Napolitano nella lettera sono ragioni che avrebbero dovuto portare il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere...Non c'è alcun dubbio che i rilievi del Presidente siano seri, gravi. Importanti. Di merito. Napolitano non l'ha fatto, ha promulgato le norme con una sorta di “riserva”*”.



inviti rivolti al Governo “sul modo di legiferare”, ha fatto proprio il parere del Comitato per la legislazione della Camera che, nel corso dell’esame del disegno di legge in questione aveva avuto modo di segnalare numerose disposizioni non conformi alle esigenze di “*semplificazione della legislazione*” e di “*coerente utilizzo delle fonti*”, carenti sotto il profilo della “*chiarezza e della proprietà della formulazione*” e di “*non immediata comprensione*”. “*Ma tali stringenti osservazioni sono cadute nel vuoto*”, ha osservato il Presidente.

Infine, non può non rilevarsi il richiamo a tre sentenze della Corte costituzionale, operato dal Presidente Napolitano a sostegno dei propri rilievi: da esso emergerebbe che le valutazioni critiche sollevate nella lettera si profilano come censure di illegittimità costituzionale.<sup>662</sup>

In conclusione, le perplessità sollevate dal Capo dello Stato sembrerebbero ben giustificare una richiesta di riesame ex art. 74 Cost.<sup>663</sup>: tuttavia, è lo stesso Presidente a precisare di non aver voluto sospendere l’entrata in vigore di norme che “*rafforzano il contrasto alle varie forme di criminalità organizzata*” e che sono state “*ampiamente condivise in sede parlamentare*”. Anche pochi giorni dopo, nell’intervento in occasione della “Cerimonia del Ventaglio” del 20 luglio 2009, il Capo dello Stato ha osservato, con riferimento alla legge sulla sicurezza, che si è trattato di una “promulgazione a tutti gli effetti, accompagnata da una lettera contenente numerose, puntuali valutazioni critiche”. Nel medesimo intervento, è lo stesso Presidente Napolitano a valorizzare la prassi dell’opera continua di dialogo e confronto con il Governo

---

<sup>662</sup> In particolare, nella lettera vengono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 364 del 1988 (relativa alla chiarezza e riconoscibilità dei contenuti della norma penale); le nn. 5 del 2004 e 22 del 2007 (sulla esimente del “giustificato motivo” come limite al poter amministrativo di espulsione dell’immigrato).

<sup>663</sup> Come è stato autorevolmente evidenziato il problema non è che la promulgazione sia accompagnata da una motivazione, ma che tale motivazione sia “squilibrata” da numerosi e pesanti argomenti che porterebbero tutti ad un rinvio della legge. Così Antonio Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), Giappichelli, Torino, 2011, p.16

*“che non avvenga attraverso il solo canale dei messaggi formali al Parlamento”.*

Pertanto, si potrebbe ritenere che il Capo dello Stato abbia proseguito l'attività di persuasione morale, anche in sede di promulgazione, facendo prevalere il rispetto dell'indirizzo politico del Governo (richiamato nella chiusura della lettera) e la condivisione di alcune norme con le opposizioni, sul dovere di richiedere un intervento sospensivo in presenza di *“dubbi di irragionevolezza ed insostenibilità”*.<sup>664</sup> Ed è forse per tale ragione che il Presidente, pur rendendo note le proprie perplessità con specifici rilievi critici, ha formalmente evitato di ricondurre tali rilievi su di un piano di illegittimità costituzionale.<sup>665</sup>

Inoltre, nelle valutazioni operate dal Capo dello Stato sembrerebbe aver inciso l'aspettativa di ascolto dei propri ammonimenti da parte di un Governo *“fin qui vistosamente carente di sensibilità costituzionale”*.<sup>666</sup>

Un altro caso in cui il Capo dello Stato ha accompagnato la promulgazione con una lettera contenente rilievi è relativo alla Legge di conversione del D.l. n. 40 del 25 marzo 2010 (c.d. *“Decreto incentivi”*).

Con la nota del 22 maggio 2010 trasmessa ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio, il Capo dello Stato ha espresso *“rilievi critici sul*

---

<sup>664</sup> Secondo Sergio Stammati, *Fra legalità e opportunità costituzionale*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), si è configurato un “conflitto tra doveri” ovvero il dovere presidenziale del rispetto dell'indirizzo politico di maggioranza (esteso al “contenuto essenziale” delle leggi approvate dal Parlamento ed a leggi ampiamente condivise per taluni aspetti) ed il dovere presidenziale di intervento sospensivo delle leggi.

Di medesimo avviso, Antonio Ruggeri, *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione” ...contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 luglio 2009 secondo cui la promulgazione è frutto di un bilanciamento tra l'urgenza e la necessità di far entrare in vigore alcune norme volte a prendersi cura di interessi costituzionalmente protetti ed altre norme meritevoli di ulteriore e più approfondita considerazione da parte delle Camere. L'A. tuttavia rileva *“uno squilibrio evidente tra l'estensione degli argomenti sfavorevoli all'atto stesso ed il fugace cenno, circoscritto alle sole battute iniziali della missiva, all'esigenza di non sospendere l'entrata in vigore della legge”*.

<sup>665</sup> Cfr, sul punto, Serio Stammati, op.ult.cit., a cui non è sfuggita *“la cura evidente con la quale i rilievi presidenziali sono studiosamente presentati in una forma che si sforza di evitare la critica di illegittimità costituzionale alle disposizioni che hanno suscitato quei rilievi”*.

<sup>666</sup> L'espressione è di Sergio Stammati, op.ult.cit., p.11.

*piano istituzionale in ordine all'iter di conversione nonché a specifiche rilevanti modifiche del testo originario del decreto".<sup>667</sup>*

In questo caso, quindi, i rilievi hanno riguardato sia il merito del provvedimento che il metodo adottato per la procedura di approvazione.

Nello specifico, per quanto riguarda le censure di merito, le osservazioni del Capo dello Stato si sono incentrate su due articoli del d.l., sui quali, a conclusione della lettera, il Presidente ha auspicato che siano apportate correzioni. In particolare, il primo rilievo critico ha riguardato l'art. 3, in tema di definizione delle controversie tributarie pendenti da oltre dieci anni e per le quali l'amministrazione finanziaria sia risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio. Le diverse modalità di estinzione a seconda se il procedimento penda dinanzi alla Commissione tributaria centrale ovvero in Cassazione appaiono al Presidente Napolitano "irragionevoli" e di dubbia compatibilità con la normativa europea. La seconda censura ha riguardato l'art. 5 del d.l. (il cui contenuto è stato modificato in modo rilevante durante la conversione) che, consentendo alle Regioni di estendere la previsione di "attività edilizia libera", permetterebbe alla legislazione regionale di spiegare effetti anche sul piano penale.

Con riferimento alle censure sulla "tecnica legislativa utilizzata", il Presidente Napolitano ha rilevato come nella sua formulazione originaria il decreto legge che si componeva di sei articoli, conteneva disposizioni riguardanti esclusivamente la repressione delle frodi fiscali, la riscossione tributaria ed incentivi a sostegno della domanda e delle imprese.

Nel corso dell'esame in sede referente alla Camera, il testo del provvedimento ha subito invece profonde modifiche e non poche integrazioni mediante

---

<sup>667</sup>

Il contenuto della lettera è stato reso noto da un comunicato del Quirinale del 22.05.2010.

l'inserimento di numerose disposizioni estranee al contenuto del d.l. e tra loro eterogenee. Tali modifiche sono state recepite da un maxi-emendamento presentato dal Governo sul quale è stata posta la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento.<sup>668</sup>

Il Capo dello Stato ha quindi sottolineato come l'introduzione di norme eterogenee, sia tra loro sia rispetto al contenuto del d.l., approvate mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, comporti una "pesante compressione del ruolo del Parlamento". Come ricordato anche dal Presidente, tale tecnica legislativa è stata più volte criticata anche dai suoi predecessori in quanto incide negativamente sulla qualità della legislazione e si pone in violazione dell'art. 15, comma 3 della Legge 400/1988, nonché dell'art. 77 della Costituzione in quanto, attraverso l'inserimento di nuove disposizioni in sede di conversione, viene eluso il controllo operato dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione del d.l.<sup>669</sup>

In effetti, nel corso della prima parte del settennato di Napolitano, si sono registrati non pochi ed incisivi interventi in cui il Capo dello Stato ha criticato l'uso improprio dello strumento del decreto legge, interventi puntualmente richiamati nelle righe conclusive della lettera e su cui si tornerà nel prossimo paragrafo.

Per concludere sul "caso" del d.l. incentivi, appare interessante richiamare le osservazioni conclusive della lettera del Presidente Napolitano, poiché

---

<sup>668</sup> Da quanto risulta dai dibattiti in Aula, l'opposizione ha contestato più che l'eterogeneità del contenuto, la compressione della discussione parlamentare a causa dell'ennesimo ricorso alla questione di fiducia, attesa anche la disponibilità mostrata a ridurre il numero degli emendamenti presentati per l'esame in Assemblea (cfr. Atti Camera, XVI legislatura, seduta n. 317 del 5 maggio 2010). Per una puntuale ricostruzione del dibattito parlamentare, cfr. Nadia Maccabiani, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto "incentivi"* in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 luglio 2010).

<sup>669</sup> Come si evince dai titoli dei quotidiani, al contenuto della lettera del Presidente Napolitano del 22 maggio è stato dato ampio risalto dalla stampa: *Altolà di Napolitano al Governo "Non firmerò più decreti stravolti"*, in *La Repubblica*; *Basta maxi-emendamenti, Parlamento compresso*, in *Il Messaggero*; *Il Colle: troppe fiducie e maxi-emendamenti*, in *La Stampa*.

chiariscono le ragioni della promulgazione. Il Presidente della Repubblica infatti ha sostenuto che, benché le censure mosse siano tali da giustificare l'esercizio del potere di rinvio alle Camere, tuttavia alcune disposizioni contenute nel d.l. (come quelle relative al contrasto dell'evasione fiscale ed al reperimento di nuove risorse finanziarie) rischierebbero di non essere convertite in legge, attesa l'imminente scadenza del termine di conversione.<sup>670</sup>

Nelle righe conclusive il Presidente si è appellato al senso di responsabilità di Governo e Parlamento affinché non vengano alterati gli equilibri costituzionali sui criteri per l'adozione dei d.l. e i caratteri di omogeneità, anche sotto il profilo dell'esercizio delle prerogative del Presidente della Repubblica. La lettera si chiude con un monito: *“Ove si persista nella tendenza a caricare di contenuti impropri i disegni di conversione dei decreti-legge, la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge non potrà ulteriormente trattenermi dall'esercitare la facoltà di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione”*.

Infine, il Presidente ha suggerito la possibilità, anche attraverso una revisione costituzionale, di un rinvio parziale delle leggi e di una “rimessione in termini” delle Camere nel caso in cui la richiesta di riesame abbia ad oggetto una legge di conversione: ciò al fine di garantire un miglior equilibrio tra i poteri spettanti

---

<sup>670</sup> In realtà, nella storia repubblicana, a partire dalla Presidenza Cossiga si sono verificati dieci casi di rinvio alle Camere di una legge di conversione, che ha comportato la decadenza del d.l. Il primo caso risale al Presidente Cossiga che rinviò il 19 febbraio 1987 per mancanza di copertura finanziaria la legge di conversione del d.l. n. 882/1986 in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali. L'ultimo rinvio di una legge di conversione è stato invece esercitato dal Presidente Ciampi, con riferimento alla legge di conversione del d.l. n. 4/2002 (cd. “Mucca pazza”). Tuttavia, il Presidente Napolitano in una nota relativa alla legge di conversione del d.l.137/2008 in materia di istruzione ed università, ha affermato: *“La stessa facoltà di chiedere alle Camere una nuova deliberazione sulle leggi approvate incontra limiti temporali oggettivi nel caso delle controversie di decreti-legge, ed il Presidente ha in ogni caso l'obbligo di promulgare le leggi, qualora le stesse siano nuovamente approvate, anche nel medesimo testo”*.

al Governo, alle Camere ed al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo.<sup>671</sup>

Da ultimo, sempre con riferimento ad un provvedimento particolarmente significativo sia per la maggioranza di Governo sia per l'eco avuta presso l'opinione pubblica, il Capo dello Stato ha preferito procedere alla promulgazione della legge di riforma dell'università, accompagnandola con una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio ed, anche in questo caso, resa pubblica.<sup>672</sup>

Dalla lettura della nota, si traggono spunti utili per la ricostruzione del controllo esercitato dal Capo dello Stato sulla produzione normativa. Il Presidente Napolitano ha giustificato la promulgazione, precisando di non avere ravvisato *“motivi evidenti e gravi per chiedere una nuova deliberazione alle Camere, correttiva della legge approvata a conclusione di un lungo e faticoso iter parlamentare”*.

La lettera prosegue con l'indicazione di alcune criticità relative a due disposizioni ritenute “non pienamente coerenti” e di “dubbia ragionevolezza”: in questo caso, non è il Presidente della Repubblica ad indicare le correzioni ritenute necessarie per superare le rilevate criticità in quanto in sede parlamentare il Governo aveva già assunto precisi impegni. Pertanto, il Capo dello Stato si è limitato a rilevare che *“resta importante l'iniziativa del*

---

<sup>671</sup> In un altro significativo caso, il Presidente ha avuto di intervenire in merito alla procedura di conversione in legge di un d.l., segnalando l'innovativo (rispetto ai precedenti sopra richiamati) confronto in Parlamento tra maggioranza ed opposizione. Il costruttivo confronto sia in Commissione che in Aula sulla legge di conversione del d.l. n. 195 del 30 dicembre 2009 (cd. “Protezione Civile”) da una parte ha consentito un avvicinamento nel merito del provvedimento e, dall'altra, ha permesso “libere votazioni” in Assemblea sugli emendamenti proposti da parlamentari appartenenti a gruppi di opposizione. Inoltre, un'intesa raggiunta tra Governo ed opposizione sul numero degli emendamenti da porre in votazione, ha consentito al Governo di evitare l'apposizione della questione di fiducia. Tale metodo rappresenta, secondo Napolitano, un “precedente significativo” in vista di un'auspicabile evoluzione dei rapporti tra maggioranza ed opposizione che possa condurre a bilanciare il rispetto del ruolo e delle prerogative del Parlamento con l'approvazione delle leggi in tempi ragionevoli.

<sup>672</sup> Cfr. il comunicato del Quirinale del 30.12.2010.

*Governo*”, sia nella fase attuativa del provvedimento sia con riferimento agli impegni dallo stesso assunti con l’accoglimento degli ordini del giorno proposti in Senato dalle opposizioni.

In conclusione, da quanto sin qui richiamato, è emersa una significativa opera di “intermediazione” da parte del Capo dello Stato nell’attività normativa del Parlamento e del Governo, che è stata esercitata soprattutto rispetto a temi controversi e discussi, al fine di evitare, per un verso l’approvazione di discipline che comunque possano contenere profili di incostituzionalità seppur non “evidenti e gravi” e, per l’altro, l’exasperazione dello scontro politico. Non è un caso che il Presidente, nella lettera di accompagnamento alla promulgazione, metta in risalto l’*iter* parlamentare “lungo e faticoso”. Un ulteriore elemento è rappresentato dal rilievo che viene posto all’indirizzo politico fornito dalle Camere al Governo mediante l’approvazione di ordini del giorno: si potrebbe ritenere che il Capo dello Stato con l’invito al Governo a dar seguito agli ordini del giorno abbia voluto assicurare la partecipazione delle opposizioni, non coinvolte dalla maggioranza parlamentare nel corso dell’approvazione, almeno nella fase attuativa della legge in questione.<sup>673</sup>

L’analisi dei casi appena richiamati, in particolare, la quantità ed il contenuto dei comunicati che, quasi quotidianamente, accompagnano l’attività del Capo dello Stato, ha messo in luce l’attivismo del Presidente Napolitano in sede di controllo della produzione normativa

---

<sup>673</sup> Da quanto emerge dai comunicati del Quirinale, con la Presidenza Napolitano è stata inaugurata la prassi delle emanazione dei decreti legge con rilievi: in particolare, l’emanazione del decreto legge sui rifiuti della Regione Campania è stata accompagnata da una nota con cui *“nel rilevare i limiti di contenuto del provvedimento, che nel testo approvato ieri dal Consiglio dei ministri non appare rispondente alle attese e tantomeno risolutivo, il Capo dello Stato auspica che il Governo adotti ogni ulteriore intervento necessario per assicurare l’effettivo superamento di una emergenza di rilevanza nazionale attraverso una piena responsabilizzazione di tutte le istituzioni insieme con le autorità locali della Campania”*.

Inoltre, sia l’emanazione del d.l. recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria” sia la promulgazione della relativa legge di conversione sono state accompagnate da due note del Quirinale, rispettivamente del 6 e del 15 luglio 2011.

La prassi dei contatti informali nel corso del procedimento legislativo sembrerebbe aver preso il posto del potere di esternazione che, sin dalla prime Presidenze, ha contraddistinto l'attività degli "inquilini del Quirinale": in sostituzione dei meccanismi formali, il Capo dello Stato ha preferito intervenire durante l'*iter* legislativo per sollevare censure di illegittimità costituzionale (attraverso contatti informali con l'Esecutivo spesso "strutturati" in lettere o comunicati), ovvero ha fatto ricorso a note a margine della promulgazione per sollecitare il Governo a sanare, nella fase di attuazione, vizi che ben avrebbero giustificato una richiesta di riesame alle Camere.

Il Presidente Napolitano ha in diverse occasioni sottolineato come tali interventi si collochino nell'ambito della collaborazione istituzionale tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato, consentendo a quest'ultimo di svolgere in via preventiva la funzione di supremo garante della Costituzione, come, del resto, ha precisato anche la Corte costituzionale nella già richiamata pronuncia n. 1/2013.<sup>674</sup>

Proprio in virtù della funzione che la Carta costituzionale attribuisce al Capo dello Stato, il Presidente Napolitano è sovente intervenuto per censurare un metodo di legislazione che non assicura l'esercizio del ruolo del Parlamento, *"ruolo che si esplica non solo con la libertà di discutere, ma con la libertà di pronunciarsi attraverso il voto sulle disposizioni di legge sottoposte al suo esame e sulle relative proposte di modifica"*<sup>675</sup>.

---

<sup>674</sup> Che la Costituzione rappresenti il limite entro cui debba svolgersi ogni potere costituito è affermato con convinzione dal Presidente Napolitano nella Lezione tenuta alla prima edizione della Biennale della Democrazia il 22 aprile 2009: *"La Costituzione non è una specie di residuo bellico, come da qualche parte si vorrebbe talvolta far intendere...Rispettarla significa anche riconoscere il ruolo fondamentale del controllo di costituzionalità e dunque l'autorità delle istituzioni di garanzia...Tutte le istituzioni di controllo e di garanzia non possono essere viste come elementi frenanti del processo decisionale, ma come presidio legittimo di quella dialettica istituzionale che in definitiva assicura trasparenza, correttezza, tutela dei diritti dei cittadini"*.

<sup>675</sup> Sono parole pronunciate dal Presidente Napolitano nel discorso alle Alte Magistrature della Repubblica del 21 dicembre 2009.



Un ultimo aspetto che è opportuno evidenziare, prima di trarre le conclusioni della ricerca che si sta portando avanti, e che verrà affrontato nel successivo paragrafo, riguarda le leggi di conversione dei decreti legge. La questione appare di significativo interesse in quanto dal modo in cui è stata affrontata tale problematica dai Presidenti che si sono succeduti, traspare, più in generale, il “modo” con cui è stata intesa la funzione di controllo da parte dell’organo presidenziale.

Inoltre, se sinora sono state evidenziate rilevanti analogie tra la Presidenza Ciampi e l’attuale Presidenza Napolitano, in merito alle leggi di conversione dei decreti legge, è possibile mettere in luce alcune difformità che sembrerebbero essere determinate dalla non univoca interpretazione del contenuto e dei limiti del potere presidenziale di rinvio.

#### ***5.5. Le leggi di conversione dei decreti legge: l’esclusione della promulgazione parziale, il rispetto dei presupposti costituzionali e la giurisprudenza costituzionale***

Nell’analisi portata avanti sino ad ora, sono stati richiamati numerosi provvedimenti in merito ai quali il Capo dello Stato ha concentrato i suoi interventi sia nella fase di adozione del decreto legge da parte del Consiglio dei Ministri, sindacando la scelta della fonte normativa rispetto ai presupposti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza, sia in sede di promulgazione della relativa legge di conversione.

L’attenzione costante per la questione del decreto legge è stata giustificata dall’esigenza imprescindibile, soprattutto nel corso dell’attuale XVI legislatura,

---

Il Parlamento come luogo di confronto è un tema sul quale il Presidente Napolitano si era soffermato anche nel discorso alle Alte Magistrature dello Stato del 17 dicembre 2008: il Parlamento “...è il luogo in cui vanno consultate le rappresentanze politiche, di maggioranza e di opposizione, preparate ed infine adottate le decisioni...Va così effettivamente rispettato il ruolo dell’opposizione, essenziale in ogni sistema democratico, ma più in generale il ruolo del Parlamento nel suo insieme”.

in cui il Governo ha esercitato intensamente i propri poteri, di garantire un maggiore equilibrio tra i due organi che partecipano alla funzione legislativa e nel cui rapporto sono stati rivenuti *“seri elementi di criticità”*.<sup>676</sup>

Il Presidente Napolitano ha inteso indirizzare i propri interventi sulle leggi e gli atti aventi forza di legge al fine di valorizzare il profilo ed i poteri delle Camere, in quanto, *“per le modalità adottate nel corso del tempo da parte di governi rappresentativi di diversi e opposti schieramenti”*, è stato *“compromesso”* l'esercizio del ruolo del Parlamento *“che si esplica non solo con la libertà di discutere ma con la libertà di pronunciarsi attraverso il voto sulle disposizioni di legge sottoposte al suo esame e sulle relative proposte di modifica”*.<sup>677</sup>

Gli interventi presidenziali in materia di decretazione d'urgenza se, per un verso, sono stati diretti ad assicurare un pieno coinvolgimento dell'organo parlamentare al procedimento di formazione delle leggi, dall'altro hanno evidenziato come le anomalie determinate da una marginalizzazione del Parlamento alle decisioni politiche abbiano inciso negativamente sul livello qualitativo dell'attività legislativa e sull'equilibrio del sistema delle fonti.<sup>678</sup>

Si dovrebbe ritenere che i due aspetti appena richiamati ovvero la tutela delle prerogative parlamentari minacciata dalla distorsione dei processi di produzione normativa e l'approvazione di leggi disorganiche ed eterogenee, abbiano indotto

---

<sup>676</sup> Cfr. il discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica del 21 dicembre 2009.

<sup>677</sup> Cfr. il discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica del 21 dicembre 2009, nonché l'intervento del Presidente della Repubblica alla “Cerimonia di consegna del Ventaglio” del 23 luglio 2010.

<sup>678</sup> Il Presidente Napolitano ha avuto modo di rilevare che, *“specie quando si tratti di problemi particolarmente complessi, ...il tempo che può prendere l'esame di un provvedimento da parte delle Camere, anche attraverso laboriosi approfondimenti e ripensamenti non deve considerarsi qualcosa di abnorme, uno spreco, un segno di disfunzione. In tutti i Paesi democratici il procedimento legislativo richiede grande attenzione e riflessività, implica una seria considerazione di tutte le posizioni e le opzioni in campo, non sopporta chiusure pregiudiziali e rigidità sui testi proposti all'esame”*. Cfr. l'intervento del Presidente della Repubblica alla “Cerimonia di consegna del Ventaglio” del 23 luglio 2010.

il Presidente Napolitano a censurare di sovente l'operato del Governo in materia di decreti legge.

Tali interventi, mentre alcune volte sono stati racchiusi in atti formali come il rifiuto di emanazione del decreto "Englaro", in altri casi sono stati al centro di lettere e note indirizzate al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Assemblea, in altri ancora sono state al centro di interventi ed interviste ufficiali<sup>679</sup>: in un caso e negli altri, a tali interventi presidenziali sulla decretazione d'urgenza è stata data ampia pubblicità attraverso comunicati del Quirinale.<sup>680</sup>

Tralasciando in questa sede le vicende connesse all'approvazione del "Decreto Englaro", in cui, tra le altre censure, il Presidente ha rilevato una sorta di inidoneità "strutturale" del decreto legge a trattare materie di particolare delicatezza<sup>681</sup>, il Presidente Napolitano, come si è già avuto di riferire, ha reso noto di aver provveduto ad inviare in data 17 giugno 2008 una lettera ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, contestualmente all'emanazione del D.L. n. 112 del 2008, in cui, mostrava la sua preoccupazione in merito all'utilizzo dello strumento del decreto legge in quanto riduttivo dei tempi ordinari di riflessione nell'ambito del procedimento legislativo.

---

<sup>679</sup> Il Presidente Napolitano nell'illustrare la problematica connessa all'adozione dei decreti legge, così si esprimeva: *"E non possono non tornare a questo proposito sul punto dolente della decretazione d'urgenza. Per quanto si tratti di provvedimenti straordinari che il governo adotta sotto la sua responsabilità, il Presidente della Repubblica ed i Presidenti delle Camere non possono esimersi dal sollevare i problemi, costituzionalmente sensibili, che derivano sia da un'abnorme frequenza del ricorso a decreti, sia dall'eterogeneità che essi presentano nei loro contenuti e che poi è aggravata dalla pratica di emendamenti estranei alla materia e chiaramente strumentali."* Cfr. il discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica del 17 dicembre 2008.

<sup>680</sup> In alcuni casi, gli interventi presidenziali precedenti all'approvazione del decreto legge da parte del Consiglio dei Ministri non sono stati resi pubblici, ma hanno comunque trovato rilievo sulla stampa. Ad esempio, con riferimento al decreto legge sul "Piano Casa", sono significativi i titoli dei maggiori quotidiani: *Il Quirinale: nessuna pregiudiziale al decreto, ma il sì non verrà dato al buio*, in *Il Messaggero* del 16.03.2009; *Ma il Quirinale attende di verificare i "ritocchi"*, in *Corriere della Sera* di pari data.

<sup>681</sup> Sul punto si rinvia al paragrafo 5.3. del presente capitolo.

Inoltre, anche al fine di evitare simili inconvenienti che derivano dall'adozione di un d.l., il Capo dello Stato è intervenuto in previsione della possibile adozione da parte del Governo di un decreto in materia di sicurezza pubblica: si tratta di un significativo intervento che merita di essere segnalato in quanto da esso traspare l'attenzione costante dal Capo dello Stato, anche in una fase antecedente all'adozione del d.l. da parte del Consiglio dei Ministri.

Nello specifico con la nota del 20 febbraio 2009, il Capo dello Stato ha puntualizzato *“il carattere della consultazione informale intervenuta, secondo una prassi consolidata, tra il Governo ed la Presidenza della Repubblica”*. Nella nota si legge che *“Quando si ipotizzi da parte del Governo, il ricorso ad un decreto-legge, la Presidenza della Repubblica concorre – in uno spirito di leale collaborazione istituzionale – a verificarne i profili di costituzionalità, oltre che la coerenza e la correttezza legislativa nel rapporto con l'attività parlamentare”*.

Si potrebbe ritenere che la richiamata nota contenga *in nuce* la “dottrina” del Presidente in materia di decreti legge, non solo sotto il profilo del metodo collaborativo auspicato, ma anche in merito all'estensione del controllo presidenziale, non limitato ai rilievi di costituzionalità ma allargato anche al sindacato sulla coerenza e correttezza dell'uso dello strumento del decreto rispetto all'attività parlamentare.

Se quelli appena richiamati sono i più significativi interventi connessi all'emanazione dei decreti legge, altrettanto rilevanti sono le censure sollevate dal Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge di conversione. Sotto questo profilo il Presidente ha ritenuto di rivolgersi ai Presidenti di Assemblea

per rilevare l'esigenza di *“adottare criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto del decreti legge”*<sup>682</sup>

Inoltre, il Presidente della Repubblica ha rilevato come il rigore nella disciplina dell'emendabilità dei decreti legge comporterebbe *“un migliore equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere e al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo”*<sup>683</sup>, mentre, diversamente, si avrebbe una notevole compressione del ruolo delle Camere.<sup>684</sup>

Oltre alle ragioni appena richiamate di tutela delle prerogative parlamentari e di garanzia di chiarezza del testo normativo, gli interventi del Presidente sembrerebbe trovare una giustificazione nella lettura che il Capo dello Stato offre dell'art. 74 Cost.

In particolare, il Capo dello Stato ha avuto modo di rilevare la problematicità del rinvio di una della legge di conversione trasmessa al Presidente della Repubblica ai fini della promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto.

Già a margine della promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 5 del 2009 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, il Presidente Napolitano in una lettera inviata in data 9 aprile 2009 ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio ed al Ministro dell'Economia e

---

<sup>682</sup> In particolare, con una lettera del 18 maggio 2007 (*“Auspicio del Presidente Napolitano all'intensificazione dei lavori delle Camere. Armonizzazione e criteri rigorosi per i decreti legge”*), il Capo dello Stato è intervenuto in merito alla *“necessaria armonizzazione e messa a punto delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione in legge dei decreti-legge”*. Non sembra che, tuttavia, tali richiami siano stati ascoltati.

<sup>683</sup> Cfr. la lettera del 22 maggio 2010 trasmessa ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio con cui il Capo dello Stato ha accompagnato la promulgazione della legge di conversione del D.l. n. 40 del 25 marzo 2010 (c.d. *“Decreto incentivi”*) ed ha espresso *“rilevi critici sul piano istituzionale in ordine all'iter di conversione nonché a specifiche rilevanti modifiche del testo originario del decreto”*

<sup>684</sup> *“Il continuo succedersi di decreti legge e il loro divenire sempre più sovraccarichi ed eterogenei nel corso dell'iter parlamentare di conversione, la pratica del ricorso, in fase conclusiva, ad abnormi accorpamenti di norme in maxi-articoli su cui apporre la fiducia, hanno continuato a produrre evidenti distorsioni negli equilibri istituzionali e nelle possibilità di ordinato funzionamento dello Stato, dell'amministrazione chiamata ad attuare le leggi e dell'amministrazione della giustizia”*, così il Presidente Napolitano ha affrontato ancora una volta la problematica questione dell'approvazione delle leggi di conversione. Cfr. il discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica del 21 dicembre 2009.

resa pubblica pochi giorni dopo, ha richiamato l'attenzione sui limiti, imposti dalla natura straordinaria della fonte, all'emendabilità dei d.l. nel corso dell'*iter* di conversione. Il Presidente nella sua nota lamentava, altresì, la compressione della sua funzione di garanzia in ragione della presentazione ai fini della promulgazione, in prossimità della scadenza costituzionalmente prevista, di una legge che converte un d.l. notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato.<sup>685</sup>

Di fronte al persistere di un uso patologico, in sede di conversione, del potere di emendamento al testo del decreto, il Capo dello Stato ha nuovamente affrontato la questione, con termini più severi, a margine della promulgazione della legge di conversione del decreto incentivi.<sup>686</sup> Nelle righe conclusive il Presidente ha ammonito Parlamento e Governo, rilevando che *“ove si persista nella tendenza a caricare di contenuti impropri i disegni di conversione dei decreti-legge, la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge non potrà ulteriormente trattenermi dall'esercitare la facoltà di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione”*.

La preoccupazione del Capo dello Stato è chiara: le numerosissime disposizioni eterogenee aggiunte al decreto originario e spesso prive dei requisiti di necessità e di urgenza, oltre a comprimere il ruolo del Parlamento, considerata la prassi di porre la questione di fiducia sui maxiemendamenti, di fatto eludono il controllo operato dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione.<sup>687</sup>

---

<sup>685</sup> Alla lettera del Presidente Napolitano, resa pubblica con un comunicato del Quirinale del 17.04.2009, è stato dato ampio risalto dalla stampa del 18 aprile 2009. Cfr. Corriere della Sera, *Lettera di Napolitano. “Basta decreto omnibus”*, *Il Sole 24 Ore*, *Il richiamo di Napolitano: “Stop ai decreti omnibus”*

<sup>686</sup> Cfr. la lettera del 22 maggio 2010 trasmessa dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle Camere in occasione della promulgazione della legge sugli incentivi.

<sup>687</sup> Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p.608 evidenzia la diversa estensione del controllo presidenziale in sede di emanazione del decreto legge e di promulgazione della legge di conversione.

Tuttavia queste considerazioni del Presidente Napolitano non sono state, ad oggi, ancora portate alla loro logica conseguenza ovvero l'esercizio del potere di rinvio della legge di conversione. Ciò in quanto nei già richiamati interventi, il Capo dello Stato ha avuto modo di rilevare la problematicità di rinvio che comporterebbe, in sostanza, l'impossibilità di convertire il decreto nei termini costituzionali.

Sulle riflessioni del Capo dello Stato possono essere svolte due considerazioni: *in primis*, la particolare cautela del Presidente Napolitano nel far uso del potere di rinvio relativamente alle leggi di conversione si configura come un profilo di diversità rispetto alla Presidenza Ciampi che, seppur si è trovata ad operare in un contesto politico-istituzionale non molto difforme, ha richiesto il riesame alle Camere di due leggi di conversione, in un caso a Camere sciolte e nell'altro l'ultimo giorno di vigenza del decreto.

La seconda osservazione che potrebbe fornire una giustificazione alla cautela del Presidente Napolitano nel far uso della facoltà di cui all'art. 74 Cost. concerne l'attenzione rivolta dal Capo dello Stato ai riflessi sul piano interno ed internazionale prodotti da molti dei provvedimenti adottati dal Governo con decreto legge.

Da ultimo, la questione della conversione dei decreti legge si è posta in tutta la sua problematicità con riferimento alla legge di conversione del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010 ("Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e di interventi e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie"). Appare interessante richiamare la

vicenda in quanto le riflessioni del Capo dello Stato si sono poste in linea con gli interventi della Corte costituzionale sul punto.<sup>688</sup>

Inoltre, l'aver reso pubblici i rilievi espressi in modo informale dal Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge di conversione se, per un verso, ha consentito di mettere in luce la sintonia tra i due organi di garanzia, pur nella diversità delle funzioni del controllo esercitate sulla produzione normativa<sup>689</sup>, dall'altro ha rilevato nel caso in esame i limiti della *moral suasion*.

Un altro elemento di interesse della lettera è rappresentato dal momento della sua adozione, ovvero quando ancora era in corso l'*iter* di approvazione: in questa occasione, il Presidente non solo ha manifestato i propri dubbi prima della conclusione dell'*iter legis*, ma ha voluto, contestualmente, renderli pubblici.

Con la lettera del 22 febbraio 2011 inviata al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti di Camera e Senato in prossimità della scadenza del termine di conversione del d.l. "milleproroghe" e resa pubblica, il Capo dello Stato ha ribadito le proprie censure in merito all'eterogeneità del contenuto del decreto, a seguito degli emendamenti approvati in sede di conversione, estranei all'oggetto ed, in alcuni casi, anche alla materia del decreto, nonché l'assenza dei requisiti di necessità e di urgenza delle disposizioni aggiunte.<sup>690</sup>

---

<sup>688</sup> Le vicende connesse al "Decreto Milleproroghe" sono state ampiamente riportate da Nadia Maccabiani *La "difesa" della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidate alle esternazioni del Presidente*, cit., e Maria Esmeralda Bucalo, *L'"anomala" estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, cit.

<sup>689</sup> Per un interessante raffronto tra le attività di controllo del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, si rinvia a Claudio De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Diritto costituzionale*, 1/2003, pp. 209-212, in cui il paragrafo di interesse è significativamente titolato: *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica: sovrapposizione o disallineamento*.

<sup>690</sup> Nel testo della nota, il Capo dello Stato ha sottolineato come l'inserimento di disposizioni estranee al contenuto del decreto sia avvenuto *"nonostante l'intendimento manifestato al Governo dal Capo dello Stato in sede di illustrazione preventiva del provvedimento d'urgenza"* di limitare l'oggetto del decreto ad alcune proroghe ed a taluni mirati interventi in favore di imprese e famiglie. Con questo passo della lettera viene messo in luce *"quell'ambito particolarmente 'opaco' rappresentato dalle relazioni interistituzionali tra Quirinale e Governo"*, così Andrea Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum, Macerata, 2006, p.44.



Inoltre, dichiaratosi *“consapevole che una eventuale decisione di avvalermi della facoltà di richiedere una nuova deliberazione alle Camere del disegno di legge in esame ai sensi dell’art. 74 della Costituzione, per il momento in cui interviene a seguito della pressochè totale consumazione da parte del Parlamento dei termini tassativamente previsti dall’art. 77 della Costituzione, potrebbe comportare la decadenza delle disposizioni contenute nel decreto legge da me emanato nonché di quelle successivamente introdotte in sede di conversione”*<sup>691</sup>, ha indicato una serie di rimedi<sup>692</sup>, tra cui, in caso in cui la decadenza del decreto fosse riconducibile al rinvio della legge di conversione, anche la possibilità di una parziale reiterazione del testo originario del decreto, nonché, in caso di promulgazione, l’adozione di successive norme interpretative e correttive.

Particolarmente severo il monito in chiusura: *“Devo infine avvertire che, a fronte di casi analoghi, non potrò d’ora in avanti rinunciare ad avvalermi della facoltà di rinvio”*. Tale avvertimento è una conferma del fatto che l’attività di persuasione rappresenti una estensione implicita del potere di rinvio.

La lettera si segnala anche per l’attento controllo del Presidente della Repubblica che muove dalla ricostruzione del percorso parlamentare in corso e dalla constatazione che il procedimento di conversione si sia concluso al Senato

---

Viene infatti confermato che il Presidente della Repubblica esamina il testo del decreto legge prima ancora che essi siano deliberati dal Consiglio dei Ministri.

Per un puntuale commento della vicenda, si rimanda a Paolo Carnevale e Daniele Chinni, *C’è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. Decreto Milleproroghe*, in *Rivista Aic*, 2/2011 (19 aprile 2011) in cui viene richiamata la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29/1995, per proseguire con le sentenze n. 171/2007, 128/2008 e 355/2010 in tema di valutazione dei requisiti di necessità ed urgenza delle norme aggiunte in sede di conversione.

<sup>691</sup> A questa precisazione, il Capo dello Stato ha fatto seguire l’indicazione dei due soli precedenti casi di rinvio di legge di conversione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 che ha ritenuto illegittima la reiterazione dei decreti legge: i casi richiamati si sono verificati entrambi durante la Presidenza Ciampi, come si è già avuto modo di rilevare.

<sup>692</sup> I rimedi indicati dal Capo dello Stato consistono nella regolamentazione con legge dei rapporti giuridici sorti sulla base del testo originario del decreto, la riproposizione in uno o più provvedimenti legislativi, anche di urgenza, di quelle disposizioni introdotte in sede di conversione che si ritengano conformi ai principi costituzionali.

con l'approvazione di un maxi-emendamento su cui è stata posta la questione di fiducia: il rilievo rappresenta una critica non solo alla gestione dei tempi, ma anche alle modalità con cui si è sviluppato l'*iter legis*.

Nonostante i rilievi, il Capo dello Stato ha provveduto in data 26 febbraio alla promulgazione della legge in questione, dopo aver preso atto sia dell'espunzione di alcune disposizioni aggiunte in sede di conversione in merito alle quali aveva formulato rilievi, sia dell'impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei Gruppi parlamentari di attenersi, d'ora in avanti, al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti legge.<sup>693</sup>

In effetti, sembrerebbe che le note appena richiamate abbiano innestato un circolo virtuoso in merito al rispetto del requisito dell'omogeneità del testo del decreto sulla stabilizzazione finanziaria, che il Capo dello Stato non ha esitato a rilevare.<sup>694</sup>

L' "epilogo giuridico" della vicenda in esame è noto: con la Sentenza n. 22 del 2012, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge di conversione del decreto "milleproroghe" inserite dalle Camere in sede di conversione, "*anche per estraneità alla materia e alle finalità*" del decreto legge.

---

<sup>693</sup> Cfr. la stampa del 27 febbraio 2011: *Si al Milleproroghe. Le correzioni di Napolitano*, in *Corriere della Sera*; *Milleproroghe. Napolitano firma. Per l'ultima volta?*, in *il Fatto Quotidiano*.

<sup>694</sup> I comunicati del Quirinale del 6 e del 15 luglio 2011 relativi all'emanazione del d.l. sulla stabilizzazione finanziaria ed alla promulgazione della relativa legge di conversione.

Di contro, con riferimento al decreto legge sulla revisione della spesa pubblica, il Capo dello Stato ne ha accompagnato la promulgazione con un comunicato dell'8 agosto 2012 in cui, ancora una volta, ha censurato il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza e alla posizione delle questioni di fiducia, rilevando altresì che "*la ripetuta sollecitazione del Presidente ad approvare in Parlamento modifiche costituzionali e riforme regolamentari che garantissero un iter più certo e spedito dei disegni di legge ordinari, non ha trovato riscontri in conseguenti iniziative e deliberazioni nelle due Camere*".

Inoltre, con una nota trasmessa dal Segretario Generale del Quirinale al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in data 14 agosto 2012, il Presidente nel richiamare la sentenza n. 22 del 2012 della Corte ha invitato il Governo ad adottare in relazione alle disposizioni aggiunte in sede di conversione e non omogenee rispetto al contenuto del decreto legge, gli opportuni provvedimenti al fine di prevenire una pronuncia di incostituzionalità.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, la Corte ha rilevato l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario.<sup>695</sup>

Dalla lettura della sentenza traspare un coordinamento tra il controllo esercitato dal Capo dello Stato e quello successivo della Corte, non solo per l'esplicito ed inconsueto riferimento ai comunicati presidenziali, ma anche in quanto, sotto un profilo di merito, la Corte ha accolto l'auspicio del Presidente ad una "sostanziale inemendabilità" dei decreti legge.

Proprio prendendo spunto dalla richiamata pronuncia della Corte, il Capo dello Stato, nel ripercorrere i suoi precedenti interventi sul punto ha trasmesso una lettera ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio<sup>696</sup> nella quale ha auspicato un diverso modo di procedere da parte del Parlamento in sede di conversione dei decreti: in particolare, il Presidente ha invitato i Presidenti delle Camere ad esercitare il potere che, ai sensi dei regolamenti, consente di dichiarare inammissibili emendamenti non strettamente attinenti allo specifico oggetto del decreto ed alle relative finalità, anche adottando le opportune modifiche ai regolamenti parlamentari.<sup>697</sup>

Un ultimo significativo passaggio della lettera del Capo dello Stato riguarda l'impossibilità di disporre di un rinvio parziale dei disegni di legge: pertanto, la valutazione delle criticità riscontrabili non può che essere operata in relazione al contenuto complessivo del decreto legge.

---

<sup>695</sup> Secondo Angioletta Sperti, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, p.396: "E' pertanto evidente come si saldi, in questa pronuncia, una collaborazione tra il Capo dello Stato e la Corte".

Si veda anche il commento di Caterina Domenicali, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona "l'abuso dei mezzi di conversione"* in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, pp.398-401.

<sup>696</sup> La lettera è stata resa pubblica il 23 febbraio 2012.

<sup>697</sup> Il riferimento è forse al diverso criterio per il vaglio di ammissibilità degli emendamenti la testo del decreto legge previsto dai Regolamenti di Camera e Senato: mentre l'art. 96bis, comma 7, R.C., ai fini dell'ammissibilità, richiede il requisito della stretta attinenza, l'art. 97, comma 1, R.S. prevede il meno stringente presupposto dell'estraneità.

L'ipotesi del rinvio parziale era stata già descritta dal Presidente Napolitano come ipotesi meritevole di essere presa in considerazione, nella lettera di accompagnamento alla legge di conversione del decreto incentivi <sup>698</sup>. In quella sede, il Presidente aveva suggerito la possibilità, anche attraverso una revisione costituzionale, di un rinvio parziale delle leggi e di una “rimessione in termini” delle Camere nel caso in cui la richiesta di riesame abbia ad oggetto una legge di conversione: ciò al fine di garantire un miglior equilibrio tra i poteri spettanti al Governo, alle Camere ed al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento legislativo.<sup>699</sup>

Si tratta di una questione che è ancora agli inizi dei dibattiti in dottrina<sup>700</sup> e sulla quale neppure i Costituenti, in sede di elaborazione dell'art. 74 presero posizione.

Seppure dalla ricostruzione degli interventi del Presidente Napolitano sia emerso come la proposta del rinvio parziale debba essere vista come una *extrema ratio* che possa evitare la decadenza di un decreto non convertito in virtù del rinvio presidenziale, limitatamente alle norme non censurate, l'invito del Capo dello Stato ha prodotto diverse prese di posizioni. Di fronte a chi contestava che, con la sua lettera, avrebbe indirizzato le Camere verso approvazioni “a scatola chiusa” delle leggi di conversione, con ciò interferendo nel potere legislativo ad esse riservato, il presidente Napolitano ha così

---

<sup>698</sup> Si tratta della lettera del 22 maggio 2010.

<sup>699</sup> Le posizioni della dottrina sull'ammissibilità del rinvio parziale della legge sono state ricostruite da Valentina Fiorillo, *Sul rinvio parziale di una legge da parte del Presidente della Repubblica*, su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (25 luglio 2008). La dottrina maggioritaria ritiene non legittimo il rinvio parziale di una legge in quanto dall'interpretazione letterale e sistematica della Costituzione si desume l'“unicità dell'atto legge”. Di diverso avviso, Alessandro Pace e Sergio Stannati che ritengono ammissibile il rinvio e la promulgazione parziali della legge, qualora il Capo dello Stato valutasse che gli emendamenti introdotti presentino caratteri di completa estraneità rispetto alla *ratio* del decreto legge.

Per una valutazione critica del rinvio parziale, si rimanda a Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., pp. 349-356 il quale sottolinea “le ripercussioni che l'ammissione di un tale potere di rinvio parziale potrebbe avere, ad esempio, sull'art. 70 Cost. e sull'esclusiva attribuzione della funzione legislativa alle Camere”

<sup>700</sup> Sono state presentate in Senato il 18 giugno 2008 ed alla Camera il 25 maggio 2010 due proposte di legge costituzionale per la modifica dell'art. 74 Cost

replicato: *“Nessuno può impedire che in Parlamento si presentino ed eventualmente si approvino emendamenti volti a modificare norme contenute in decreti legge approvati dal Consiglio dei ministri ed emanati dal Presidente della Repubblica. Quel che non può correttamente farsi è introdurre attraverso emendamenti, in sede di legge di conversione, norme estranee alla materia e alle finalità del decreto emanato”*.<sup>701</sup>

### **5.6. L'invito a legiferare: il caso della riforma della legge elettorale**

Da quanto sin qui ricostruito in merito alla funzione di controllo esercitata dal Presidente Napolitano sulla produzione normativa, è emersa una costante attività collaborativa esercitata perlopiù in modo informale e nelle diverse fasi del procedimento legislativo, a cominciare da quella governativa, (anche in un momento precedente l'approvazione in Consiglio dei Ministri), per terminare con le note a margine della promulgazione in cui sono stati richiesti successivi interventi integrativi o correttivi.

La prassi ha messo in luce la costanza e l'incisività degli interventi dell'organo presidenziale, che seppur sempre diretti a garanzia della Costituzione e alla tutela delle prerogative degli altri organi costituzionali ed, in particolare, del Parlamento, hanno determinato una sorta di “protagonismo” del Capo dello Stato nella funzione legislativa.

In questo senso, possono essere letti anche gli interventi sopra richiamati con cui il Capo dello Stato ha sollecitato puntuali riforme, sia con riferimento alle procedure parlamentari al fine di garantire un *iter* più spedito ai disegni di legge ordinari sia nel merito di alcuni provvedimenti.

---

<sup>701</sup>

Cfr. la nota pubblicata su *Repubblica* il 25 febbraio 2012, a firma del Presidente Napolitano.

Al riguardo, come è noto, uno dei temi su cui si è maggiormente incentrata l'attenzione del Presidente della Repubblica è senz'altro la modifica del sistema elettorale. Si è già avuto modo di mettere in luce il contesto politico in cui è maturata la vigente legge elettorale e il suo omesso rinvio alle Camere da parte del Presidente Ciampi che, invero, nel corso del settennato ha esercitato la facoltà di cui all'art. 74 Cost. con un certa frequenza ed anche per ragioni non immediatamente riferibili a censure di incostituzionalità.

Con riferimento invece alla Presidenza Napolitano l'invito al Parlamento a creare un nuovo quadro di riferimento per l'esercizio del diritto di voto è stato ripetuto e diversamente articolato, attraverso lettere trasmesse agli altri organi istituzionali ed in particolare ai Presidenti di Assemblea ed incontri con esponenti delle forze politiche in Parlamento, a cui è stata data pubblicità tramite comunicati del Quirinale, discorsi ufficiali o semplicemente con esternazioni estemporanee.<sup>702</sup>

Pur nella varietà degli strumenti utilizzati, il Presidente ha sempre reso pubbliche le proprie esortazioni sul tema: anzi, è proprio la pubblicità data ai suoi interventi che, se per un verso dimostra la ricerca costante da parte del Capo dello Stato del dialogo con l'opinione pubblica, con i partiti, con le istituzioni, dall'altro, amplificando il valore politico ed istituzionale degli interventi presidenziali, dovrebbe sollecitare gli organi deputati ad intervenire.

---

<sup>702</sup> Da alcune ricostruzioni giornalistiche, non confermate dal Quirinale, è emersa la possibilità di utilizzo per il Capo dello Stato dello strumento del messaggio libero alle Camere ex art. 87 Cost. per indurre i partiti all'accordo. Cfr. *Corriere della Sera* del 24.10.2010, *Legge elettorale. Il Colle pronto ad intervenire*. All'attenzione del Presidente Napolitano sulla riforma elettorale è dato ampio risalto dalla stampa. Cfr., ad esempio, *Il Messaggero* del 14.09.2012, *Napolitano preoccupato: legge elettorale in ritardo*; *Il Messaggero* dell'11.08.2012, *Legge elettorale: strigliata del Quirinale*; *Repubblica* del 10.07.2012, *Legge elettorale. L'ultimatum di Napolitano*; *Repubblica* del 15.05.2012, *Napolitano: legge elettorale ineludibile*. E' opportuno ricordare che anche a seguito della crisi del Governo Prodi nel 2008, il Presidente Napolitano diede una sorta di incarico vincolato al Presidente del Senato Marini per cercare in Parlamento una maggioranza disposta a rivedere, in particolare, la legge elettorale. Si veda il comunicato del Quirinale del 30 gennaio 2008 in cui si legge: "Ho pertanto chiesto al Presidente del Senato – facendo appello al suo senso di responsabilità istituzionale – di verificare la possibilità di consenso su un preciso progetto di riforma della legge elettorale e di sostegno a un governo funzionale all'approvazione di quel progetto e all'assunzione delle decisioni più urgenti in alcuni campi".

Un esempio dell'attenzione del Presidente sul tema della riforma elettorale è dato dagli incontri avuti con gli esponenti delle forze politiche rappresentate in Parlamento, incontri di cui ha successivamente informato i Presidenti di Camera e Senato.<sup>703</sup> L'iniziativa assunta dal Presidente della Repubblica diretta a ricevere indicazioni da parte delle diverse forze politiche appare particolarmente significativa in quanto in Capo dello Stato non si sarebbe limitato ad invitare, seppur con costanza e sollecitudine gli organi preposti ad una rapida approvazione, bensì avrebbe svolto una funzione di intermediazione, i cui esiti sono stati comunicati ai Presidenti di Assemblea ai quali, come si legge nel comunicato, spetta *“definire, secondo le procedure regolamentari i programmi e calendari relativi alle materie da affrontare”*.

Sempre ai Presidenti di Assemblea, il Capo dello Stato si è rivolto nel mese di luglio 2012, lamentando il mancato inizio in Parlamento dell'esame di un progetto di legge sulla base di una intesa che sembrava essere stata raggiunta da parte dei partiti rappresentanti la maggioranza. Il comunicato del 30 luglio 2012, che richiama la precedente lettera del 9 luglio inviata ai Presidenti di Camera e Senato e, resa pubblica, così si chiude: *“Debbo dunque rinnovare il mio forte appello a un responsabile sforzo di rapida conclusiva convergenza in sede parlamentare”*.<sup>704</sup>

Molto significativa è stata anche la nota con cui il Presidente della Repubblica ha reso pubblica la lettera trasmessa al Presidente del Senato, dopo

---

<sup>703</sup> Cfr. il comunicato del Quirinale del 20.01.2012.

<sup>704</sup> Cfr. la stampa del 31 luglio 2012\_ *Corriere della Sera*, *Legge elettorale, il Colle preme. “I partiti trovino subito una rapida intesa*.

Nella lettera del 9 luglio 2012, richiamata dal comunicato del 30 luglio 2012, il Capo dello Stato ha invitato i Presidenti delle Camere a *“sollecitare la oramai opportuna e non rinviabile presentazione in Parlamento di una o più proposte di legge elettorale, anche rimettendo a quella che sarà la volontà maggioritaria delle Camere la decisione sui punti che non risultassero oggetto di una più larga intesa preventiva e rimanessero quindi aperti ad un confronto conclusivo”*.

Cfr. la stampa del 10.07.2012: *Il Messaggero*, *Legge elettorale, Napolitano: avanti anche a maggioranza*; *Corriere della Sera*, *Ultimatum di Napolitano. Legge elettorale non rinviabile, si proceda anche a maggioranza*.

l'annuncio dato da quest'ultimo dell'approvazione in Commissione del testo base della legge elettorale su cui avviare l'esame<sup>705</sup>: dopo aver considerato *“positiva la proposizione formale – nella sola sede appropriata, il Parlamento – di un concreto progetto di una nuova legge elettorale”*, il Presidente ha manifestato l'auspicio di un *“ampio consenso parlamentare, al di là di ogni persistente diversità di punti di vista”*.

Sul punto, vale la pena ricordare che, diversamente dalle precedenti riforme elettorali, comunque riconducibili ad una maggioranza di governo, l'anomalo attuale contesto parlamentare ha comportato che il dialogo conflittuale sul tema operi tra le forze politiche della maggioranza. Non può, inoltre, non registrarsi l'assenza del Governo, volontariamente “auto-escluso” dal dibattito. Anche per questa ragione, il Capo dello Stato ha sottolineato l'importanza che il confronto, sino a quel momento limitato a consultazioni riservate tra forze politiche fosse trasferito nelle Aule parlamentari.

La nota in esame appare interessante anche se vista sotto il profilo dei rapporti tra organi istituzionali: essa dimostra infatti il coinvolgimento del Capo dello Stato che se per un verso è tenuto costantemente informato dall'Esecutivo dei provvedimenti normativi di iniziativa governativa, dall'altro è continuamente aggiornato dell'andamento dei lavori parlamentari.<sup>706</sup>

Un'ultima riflessione riguarda l'amara presa di coscienza del Presidente Napolitano che, in due discorsi ufficiali del dicembre 2012, ha espresso tutto il suo rammarico per la mancata riforma della legge elettorale: *“Ma il fatto imperdonabilmente grave è stato il fallire la prova della riforma della legge*

---

<sup>705</sup> La lettera è stata resa nota con il comunicato del Quirinale del 12.10.2012.

<sup>706</sup> Un recente significativo intervento presidenziale sul tema concerne l'intricata questione delle elezioni in alcune regioni in cui già da alcuni mesi è intervenuto lo scioglimento del Consiglio regionale e le proposte di “accorpamento” con le elezioni politiche. Il Presidente Napolitano ha ritenuto ammissibile la cd “*election day*”, a condizione che il Parlamento approvi la riforma elettorale. Cfr. la stampa del 17.11.2012: *La Repubblica*, *L'Italia al voto il 10 marzo. Ma si approvi la legge elettorale*



*elettorale del 2005, su cui pure la Corte Costituzionale aveva sollevato seri dubbi di legittimità. Forte, motivato, tenace è stato il richiamo da parte di tante voci della società civile e del mondo del diritto, e - quante volte! - da parte del Presidente della Repubblica: ma più forte è stato il sopravvivere delle peggiori logiche conflittuali tra le forze politiche. Diffidenza reciproca, ambiguità di posizioni continuamente mutevoli, tatticismo esasperato: nessuno potrà fare a meno di darne conto ai cittadini-elettori, e la politica nel suo insieme rischia di pagare un prezzo pesante per questa sordità".*<sup>707</sup>

La particolare incisività dei moniti del Capo dello Stato, tesi a sollecitare la modifica della legge elettorale soprattutto negli ultimi due anni di mandato, può trovare una ragione nella già richiamata "non volontà" da parte del governo Monti di intervenire sul tema: pertanto, gli appelli del Capo dello Stato non possono che essere rivolti alle forze politiche ed, *in primis*, ai Presidenti di Assemblea, nella loro funzione di programmatori di lavori.

---

<sup>707</sup> Cfr. l'intervento del Presidente Napolitano alla Cerimonia per lo scambio degli auguri con le Alte Cariche dello Stato del 17 dicembre 2012.

Sul tema tornerà anche nel messaggio di fine anno 2012: "*Non si è, con mio grave rammarico, saputo o voluto riformare la legge elettorale; per i partiti, per tutte le formazioni politiche, la prova d'appello è ora quella della qualità delle liste. Sono certo che gli elettori ne terranno il massimo conto*".

### *Considerazioni conclusive*

Giunti al termine del percorso che, prendendo origine dai lavori dell'Assemblea Costituente, ci ha condotto ad una riflessione ricostruttiva della prassi dei Presidenti della Repubblica che si sono succeduti, con riferimento alle leggi ed agli atti con forza di legge, occorre fornire una risposta agli interrogativi iniziali.

Ci si era proposti di verificare se, a fronte dell'evoluzione in senso maggioritario e, più in generale, delle trasformazioni politiche ed istituzionali del sistema parlamentare, il ruolo presidenziale di garante dell'ordinamento, con riferimento al procedimento legislativo, avesse subito delle trasformazioni. In altri termini, quello che interessa chiarire è *in primis* in quale misura e direzione la democrazia maggioritaria abbia influenzato il rapporto del Capo dello Stato con la funzione legislativa. L'ulteriore interrogativo che era stato posto riguarda le modalità di esercizio della funzione di controllo sulla produzione normativa: in particolare, occorre chiarire se le attività informali, particolarmente potenziate con le ultime due Presidenze, rappresentino una innovazione nel modo di rapportarsi del Capo dello Stato con gli altri organi istituzionali e con i cittadini, come sembra ad avviso di chi scrive.

Dall'analisi delle attribuzioni presidenziali nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi e soprattutto dalla prassi delle ultime cinque Presidenze, è emerso come il ruolo del Presidente della Repubblica si sia atteggiato diversamente, a seconda del contesto storico-politico in cui si è trovato ad operare, nonché della personalità e del carisma dell' "uomo del Quirinale": è fuori di dubbio che l'organo presidenziale risenta particolarmente della monocraticità della carica.

Questa flessibilità, come si è avuto modo di evidenziare nel capitolo introduttivo, trova ragione nella lettera non sufficientemente chiara della Costituzione, che configura il Capo dello Stato come la carica pubblica più sfuggente ed “*enigmatica*”<sup>708</sup>.

Inoltre, non può non essere rilevato come, ogni qual volta gli studi sulla figura presidenziale appaiono vicini ad una qualche definizione del ruolo complessivo del Capo dello Stato, sembra riaprirsi il nodo interpretativo, come di recente è avvenuto con la pronunzia n. 1 del 2013 della Corte costituzionale, su cui si tornerà in seguito.

Come si è avuto modo di evidenziare, fino all'avvento della Presidenza Pertini, il potere di rinvio è stato, di norma, esercitato in modo poco organico ed incisivo,<sup>709</sup> tanto da essere ritenuto uno strumento “*se non superfluo, inincidente*”<sup>710</sup> sulla produzione normativa. Diversamente, con la Presidenza Pertini l'esercizio del potere di rinvio ha assunto un maggior rilievo e si è accompagnato ad una rinnovata centralità della figura presidenziale: ciò emerge chiaramente dalla lettura dei messaggi di rinvio, in cui, al di là del rilievo della mancanza di copertura finanziaria, il Capo dello Stato ha inteso rapportarsi con il contesto politico-istituzionale del tempo, soprattutto con riferimento alla questione del disavanzo statale. Tant' che, in particolare gli ultimi messaggi di rinvio, non sono molto dissimili quanto a stile argomentativo ai messaggi liberi inviati alle Camere.

---

<sup>708</sup> Enzo Cheli, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno*, cit., p. 101.

<sup>709</sup> “La legge del ‘caso’, ovvero la refrattarietà della prassi ad ogni forma di ‘razionalizzazione’ teorica e le deludenti applicazioni del ‘modello’: così viene definito l’esercizio del potere di rinvio da Antonio Ruggeri, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, cit., pp. 204 ss.

<sup>710</sup> L’espressione è di Simone Calzolaio, cit., p. 877.

L'incisività dei rinvii in esame che, in tutti i casi ha determinato l'accoglimento delle indicazioni presidenziali da parte del Parlamento in sede di riesame, non può che trovare una giustificazione nell'ampia legittimazione popolare del Capo dello Stato raggiunta grazie al "nuovo corso" impresso alle esternazioni presidenziali, che ha consentito all'organo presidenziale di raggiungere un elevato grado di influenza su Parlamento e Governo.

Diversamente, con la Presidenza Cossiga si è assistito ad un uso del potere di rinvio come strumento privilegiato per spingere il sistema a rinnovarsi radicalmente: si è visto infatti che l'uso abnorme del potere di rinvio, utilizzato per segnalare le possibili modalità con cui Parlamento e Governo avrebbero dovuto porre rimedio all' "emergenza" istituzionale, è stato accompagnato ad un uso, altrettanto estremo, del potere di esternazione. Non a caso, è significativamente presente nelle esternazioni del Presidente Cossiga una chiara spinta verso un superamento della forma di regime parlamentare.

Tuttavia, se l'estensione dei poteri presidenziali con Pertini aveva fatto emergere frequenti interventi di natura collaborativa da parte del Capo dello Stato, nei confronti degli altri organi istituzionali, si è visto, invece che, la Presidenza Cossiga si è posta, soprattutto nella seconda parte del settennato, in chiave oppositiva: un chiaro esempio è dato dal rinvio delle leggi di conversione di decreti legge e dalle richieste di riesame a Camere sciolte. Questa condotta da parte del Presidente della Repubblica dà ragione delle resistenze mostrate dal Parlamento in sede di riesame: con la Presidenza Cossiga si è infatti verificato il minor numero di "ottemperanze" da parte delle Camere alle osservazioni presidenziali contenute nei messaggi di rinvio.<sup>711</sup>

---

<sup>711</sup> Per un'analitica ricostruzione statistica del grado di accoglimento dei rilievi presidenziali da parte delle Camere, si rinvia a Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., pp. 175 ss.

Inoltre, come si è avuto modo di chiarire, con il Presidente Cossiga si è “dissolta” nella percezione sia da parte delle altre istituzioni che da parte dell’opinione pubblica, l’idea dell’imparzialità quale connotato della figura presidenziale.<sup>712</sup>

Per avvicinarci specificatamente all’obiettivo che ci si è posti, appare interessante rilevare che, dalla rilettura delle vicende delle ultime Presidenze in tema di rapporto tra Capo dello Stato e leggi, è emerso come le innovazioni di cui si è fatto portatore il contesto maggioritario non sono state di immediata percezione anche in ragione di come è stato affrontato da parte dei Presidenti della Repubblica. Con la Presidenza Scalfaro, in effetti, se per un verso non ha trovato conferma quella dilatazione dei poteri presidenziali che ha rappresentato l’espressione tipica dell’ultima fase della presidenza Cossiga, d’altro canto non sembrerebbe che gli spunti dati dall’avvento del sistema maggioritario abbiano offerto occasione per un ridisegno complessivo delle competenze e del ruolo del Capo dello Stato. Il ruolo di “tutore” assunto da Scalfaro in quel particolare frangente ha comportato una prassi in tema di controllo sulla produzione normativa molto simile a quella pertiniana, sia sotto un profilo quantitativo, sia con riferimento ai motivi del rinvio. Tale cautela nell’esercizio dei poteri formali alla quale non sembrerebbe essere affiancata una consistente attività informale, potrebbe essere spiegata per l’immaturità della nuova democrazia maggioritaria che, non apportando significative innovazioni nella produzione

---

<sup>712</sup> Lo riferisce puntualmente Valerio Onida, *L’ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, pp. 189-190 il quale rileva altresì che “Non può meravigliare che – fatto assolutamente inedito, anch’esso, nella storia della Repubblica – la prassi presidenziale sia stata oggetto non solo di discussione e contestazione in sede politica, ma addirittura di una presa di posizione critica, pubblica e collettiva, di una parte consistente della “dottrina”, rappresentata in specie dai professori di diritto costituzionale attraverso una nota dichiarazione, in cui sarebbe certo riduttivo leggere il semplice riflesso di preferenze politiche, aliunde maturate e motivate, di coloro che la sottoscrissero”.

del diritto, non ha determinato alcuna rilevante novità nell'esercizio dei poteri di garanzia da parte del Presidente della Repubblica <sup>713</sup>

Se quindi con la presidenza Scalfaro, non sembrano rinvenirsi profili nuovi per la figura presidenziale determinati dal contesto politico, un punto di svolta è rappresentato dalle due elezioni del 2001: quella del Presidente Ciampi e quelle politiche che hanno segnato l'avvento della XIV Legislatura. Si è già rilevato che l'ampiezza e la stabilità della maggioranza risultata vincitrice delle elezioni ha dato un notevole impulso all'evoluzione del sistema: ad uno sguardo retrospettivo, non può non rilevarsi come la sensibilità del Capo dello Stato e le modalità con cui ha esercitato il potere di controllo sulla produzione normativa sembrerebbero aver reso più agevole l'avvento di una, seppur incompiuta, democrazia maggioritaria.

Di contro, se per un verso la prassi del Presidente Ciampi sembra aver assecondato questo cambiamento, dall'altra, i riflessi sulla funzione legislativa esercitata da Parlamento e Governo, determinati dal mutamento istituzionale hanno dato l'avvio ad una prassi presidenziale rinnovata nelle modalità del controllo presidenziale sulla produzione normativa.

In particolare, al fine di verificare la "misura" dell'evoluzione del ruolo presidenziale con riferimento al procedimento legislativo, occorre considerare che l'avvento del sistema maggioritario ha condizionato sia le modalità attraverso le quali si articola il procedimento legislativo sia l'assetto delle fonti di produzione del diritto.

---

<sup>713</sup> E' stata anche sostenuto che l'esercizio del potere di rinvio da parte della Presidenza Scalfaro, in continuità rispetto ai Presidenti del "tempo del proporzionale" sia emblematico di una certa difficoltà per il Capo dello Stato ad essere in disaccordo sul merito delle scelte legislative di esecutivi e maggioranze spesso da lui "assemblate": *"in questa prospettiva, il potere di rinvio sembra vivere, nel settennato del Presidente Scalfaro, in un limbo, in una sorta di 'transizione alla transizione'".* Così Simone Calzolaio, cit., p. 881.

Il “protagonismo” del Governo nella funzione legislativa, ritenuta il principale strumento per realizzazione l’indirizzo politico, ne ha determinato una persistente prevaricazione nei confronti delle opposizioni parlamentari che hanno visto ridursi ai minimi termini sia la discussione che la libertà di voto in Parlamento. Questa “stortura” del sistema politico ha avuto un immediato riflesso anche nel sistema delle fonti di produzione del diritto, ed in particolare della fonte primaria del decreto legge.

In effetti, i caratteri della democrazia maggioritaria se per un verso hanno direttamente inciso sulla funzione legislativa che l’art. 70 Cost. affida collettivamente alle Camere, per altro verso non potevano non coinvolgere anche il Capo dello Stato che, della Costituzione, è garante: da quanto sin qui richiamato sembrerebbe che i Presidenti del “maggioritario” abbiano “colto la sfida” <sup>714</sup>.

Sia la Presidenza Ciampi che la Presidenza Napolitano hanno accentuato e consolidato la funzione di intermediazione che ha reso il Capo dello Stato uno dei principali interlocutori nella dialettica politica. A parere di chi scrive, la ragione si rinviene nelle trasformazioni del sistema politico che hanno influito sull’atteggiarsi dei poteri di intermediazione: dal momento in cui l’opposizione è “tenuta” fuori dal confronto in Parlamento, il Capo dello Stato è intervenuto in funzione suppletiva. In particolare, è da ritenere che proprio le “storture” determinate dall’avvento del sistema maggioritario in Parlamento che hanno comportato una assenza di incisività sulle scelte legislative da parte delle minoranze, hanno determinato un tendenziale mutamento della funzione di garanzia presidenziale sulle leggi.

---

<sup>714</sup> L’espressione è di Nadia Maccabiani, *La “difesa” della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidate alle esternazioni del Presidente*, cit., p.16

Il ruolo del Capo dello Stato sotto la Presidenza Ciampi, infatti, sia con l'ampio uso, soprattutto nella prima parte del settennato, della *moral suasion*, sia attraverso l'esercizio dei poteri formali si è caratterizzato nel limitare e moderare la "forza" della maggioranza, finendo talvolta anche con l'intervenire sulle scelte legislative e sull'azione di governo.<sup>715</sup> Il rischio che potrebbe derivare è rappresentato dalla circostanza che un potenziamento della funzione di controllo possa comportare un avvicinamento del Capo dello Stato alle istanze delle opposizioni, minando così il principio dell'imparzialità dell'organo presidenziale. Tuttavia, l'esperienza dei Presidenti Ciampi e Napolitano non sembra confermare questo timore.

Un altro elemento innovativo che sembra essere conseguenza del mutato contesto politico è rappresentato dal metodo con cui il Presidente della Repubblica è intervenuto nelle vicende politiche. Entrambi i Presidenti hanno fatto ampio ricorso al potere di persuasione attraverso consigli, suggerimenti, limature al testo normativo rivolti soprattutto al Governo, al fine di far conoscere agli organi cui compete di decidere, le proprie osservazioni ed i propri dubbi, per rendere il provvedimento emanabile o promulgabile.<sup>716</sup>

Si potrebbe obiettare che tale attività di persuasione non rappresenti una novità: del resto, lo *Scrittoio* del Presidente Einaudi ne è un chiaro esempio. Tuttavia, dalla prassi sopra richiamata non vi è chi non veda come, con la Presidenza

---

<sup>715</sup> Come ricorda Maria Cristina Grisolia, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere*, cit., p.1129, con la Presidenza Ciampi, "Il Quirinale, ben lontano dal limitarsi ad un mero riscontro formale della rispondenza a Costituzione delle norme fatte oggetto del suo esame si è invece volentieri addentrato in giudizi che, tutti accentrati su questioni di "merito ordinamentale", hanno fortemente caratterizzato l'esercizio del suo potere".

<sup>716</sup> Patrizia Vipiana, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, cit., pp.72-75 parla, al riguardo, di emanazione concordata. In particolare, l'A. richiama la nota del Quirinale del 20 febbraio 2009 in cui si dà conto "della consultazione informale" intervenuta tra il Governo e la Presidenza della Repubblica in ordine allo schema di decreto legge recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori", poi approvato dal Consiglio dei Ministri. Prima dell'adozione del decreto erano intercorsi contatti tra Governo e Capo dello Stato, tant'è che il decreto trasmesso per l'emanazione conteneva una disciplina formulata secondo le osservazioni presidenziali.



Ciampi, la *moral suasion*, termine un po' abusato, pur tuttavia di fondamentale significato, abbia assunto un'importanza ed una dimensione innovativi.

Attraverso gli interventi informali il Capo dello Stato ha la possibilità di consigliare e di fornire suggerimenti in modo argomentato, persuasivo, dialettico: la forza di tale attività "dietro le quinte" sta, per un verso nell'*auctoritas* di cui gode la figura presidenziale e, per l'altro, nella misura in cui viene ascoltato.

Evidentemente, infatti, il meccanismo della *moral suasion* funziona solo nella misura in cui vi sia la disponibilità della maggioranza a seguire le indicazioni del Capo dello Stato: diversamente, dal momento in cui non è più in grado di soddisfare le esigenze di garanzia per le quali è stato utilizzato, non può che lasciare il posto ai poteri formali. Entrambi gli strumenti, *moral suasion* e rinvio, sono in grado di controbilanciare il maggior peso politico raggiunto dal raccordo tra maggioranza parlamentare e Governo, operando al contempo come strumenti di tutela sia della posizione e del ruolo delle minoranze, sia del corretto funzionamento del sistema costituzionale nel suo complesso. La preferenza per l'uno o l'altro strumento sembra dipendere essenzialmente dal riflesso che l'utilizzo di essi ha sugli organi responsabili, in un contesto maggioritario, della produzione normativa ovvero Governo e maggioranza parlamentare.

In effetti, con la Presidenza Ciampi si è assistito ad un positivo bilanciamento tra uso dei poteri informali ed esercizio di quelli formali: nonostante la preferenza accordata nei primi anni di mandato alle attività informali, il Presidente Ciampi, se si tralascia l'emblematico caso della legge elettorale del 2005, non pare aver rinunciato a formalizzare il proprio dissenso ogni qual volta lo strumento della *moral suasion* non sembrava sortire gli effetti auspicati. In

effetti, quasi tutte le richieste di riesame di legge avanzate dalla Presidenza Ciampi trovano una ragione nel modo di legiferare che, a partire dalla XIV Legislatura, aveva registrato delle significative novità. La presenza in Parlamento di una maggioranza governativa in grado di approvare leggi di qualsivoglia contenuto, marginalizzando il ruolo e l'incidenza dell'opposizione parlamentare, ha rappresentato uno stimolo per disegnare un nuovo profilo del controllo presidenziale sulla produzione normativa in una democrazia maggioritaria.

Il Presidente Ciampi ha infatti adattato lo strumento del rinvio alle nuove esigenze sollevate dal contesto politico: in questo modo possono essere spiegati i rinvii di legge di rilievo istituzionale, di particolare significativo politico per l'Esecutivo e approvate dalla sola maggioranza governativa, con cui il Presidente sembra essere intervenuto nel merito delle scelte legislative.<sup>717</sup>

Con il settennato di Ciampi il quale, giova ripeterlo, è stato influenzato dalla "coabitazione" con una stabile maggioranza di centrodestra, si è assistito ad un avvicinamento dell'esercizio presidenziale di rinvio alla dialettica maggioranza - opposizione.

La Presidenza Ciampi ha quindi consentito di comprendere quanto il Capo dello Stato, attraverso l'attività di controllo che gli è attribuita, sfruttando le potenzialità date dall'elastica disciplina costituzionale della sua figura, abbia inciso sulle dinamiche parlamentari e di governo.

Vi è un ulteriore aspetto da mettere in luce che rappresenta anche uno spunto utile al fine di ricostruire, nel complesso, i caratteri della figura presidenziale nel sistema maggioritario. Si è visto, infatti, che soprattutto negli ultimi anni di mandato, Ciampi ha fatto un uso incisivo del potere di rinvio che

---

<sup>717</sup> Vincenzo Lippolis, *Gli equilibri Colle-Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (17 febbraio 2009) osserva come il potere di rinvio sia stato al centro del passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario.

ha determinato una significativa reazione da parte della maggioranza governativa che spesso ha accolto solo parzialmente le indicazioni presidenziali. Non vi è dubbio che, seppur costituzionalmente il Parlamento o meglio, in questi casi, la maggioranza governativa sia libera di non dare seguito alle censure presidenziali contenute nel messaggio di rinvio, è altrettanto configurabile il rischio di inevitabili forme di delegittimazione che potrebbero gravare su un Capo dello Stato che risultasse inascoltato da maggioranza governative “*determinate e poco inclini al dialogo*”.<sup>718</sup>

Sotto tale profilo, ancora più significativo appare l’apporto offerto dalla Presidenza Napolitano che pur collocandosi su una linea di continuità rispetto al settennato di Ciampi, ha mostrato non pochi episodi di indubbio significato che consentono di arricchire di ulteriori nuovi spunti la ricostruzione del rapporto tra il Capo dello Stato e le leggi.

L’elemento comune tra le due Presidenze è rappresentato dall’intento di avvalersi di tutti gli strumenti informali di cui il Capo dello Stato dispone, in modo da mantenere mobili e flessibili i rapporti con Governo e Parlamento.

Tuttavia, diversamente dalla Presidenza Ciampi, Napolitano ha mostrato di fare scarso uso dei poteri formali<sup>719</sup>: gli interventi “potenzialmente” passibili di esercizio delle facoltà di cui agli artt. 74 e 87 Cost, ad eccezione dei pochi casi richiamati, sono stati sostituiti dall’utilizzo di strumenti diversi e, soprattutto in momenti diversi, rispetto a quelli previsti dalla Costituzione.

---

<sup>718</sup> Così Massimo Luciani, *La funzione di garanzia “politica” del Presidente della Repubblica*, in *Lo stato della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2003, p.135.

<sup>719</sup> Si è già rilevato che l’esercizio o il mancato esercizio del potere di rinvio, già a partire dalla Presidenza Ciampi, è stato sovente oggetto di strumentalizzazioni politiche. Per un verso, il mancato esercizio del rinvio è stato letto come una preventiva attestazione di legittimità costituzionale della legge; dall’altro la richiesta di riesame è stata percepita dall’opposizione come una conferma della fondatezza delle censure formulate nei confronti della legge durante la discussione parlamentare. In effetti, la coincidenza fra maggioranza di approvazione delle leggi e maggioranza di governo, nel contesto maggioritario, è, fatte salve alcune eccezioni, pressochè totale.

La peculiarità di siffatti interventi del Presidente Napolitano è rappresentata in effetti dall'irritualità "temporale" in cui vengono manifestati: in alcuni casi prima dell'adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri, in altri in sede di emanazione, altre volte durante l'*iter* di approvazione in Parlamento ed altre ancora contestualmente alla promulgazione. Con l'attuale Presidenza, si è assistito ad una inusuale scelta circa l'"*an*, il *quomodo* e il *quando*" esercitare il potere di controllo sulla produzione normativa, determinata dalla considerazione dei possibili riflessi che le decisioni assunte possono comportare sul complesso funzionamento del sistema. Tali interventi si sono sovente realizzati attraverso l'uso dei "canali" diretti ed ufficiosi tra Quirinale e Presidenza del Consiglio.

A questo punto della ricerca, atteso che la rinuncia di fatto all'esercizio dei poteri, seppur "minacciata" più volte con riferimento alle leggi di conversione dei decreti legge, potrebbe far pensare ad un indebolimento del ruolo presidenziale che in realtà non sembra essersi configurato, è necessario mettere in luce le potenzialità ed i limiti della prassi dell'attuale Presidente.

Come è stato rilevato, il tratto distintivo della Presidenza Napolitano è da rinvenire nel frequente ricorso a note e comunicati, con cui vengono resi pubblici l'attività di *moral suasion* esercitata attraverso lettere trasmesse al Governo ed ai Presidenti di Camera e Senato, nonché gli incontri istituzionali avuti con le forze politiche.<sup>720</sup>

---

<sup>720</sup> E' stata criticato l'eccessivo utilizzo della Presidenza Napolitano dei comunicati resi pubblici sul sito internet del Quirinale, in particolare sotto il profilo della responsabilità presidenziale. Si veda, Davide Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 624: "Il sito internet del Quirinale, un moderno Scrittoio del Presidente, è a dire il vero troppo invaso da comunicati, note, prese di posizione non firmate da alcuno, presumibilmente, quindi, scritti da consiglieri dello stesso Capo dello Stato".

La frequenza, l'incisività e la pubblicità di tali interventi sembra aver contribuito non poco a rendere il Capo dello Stato sempre più influente.<sup>721</sup> La *moral suasion* è divenuta significativa non solo per il contenuto che veicola (il suggerimento, il consiglio, l'osservazione al testo normativo) ma anche sotto il profilo del "metodo": nel momento in cui gli interventi presidenziali sono, di regola, resi noti all'opinione pubblica, essi diventano mezzo di comunicazione diretta ed informale fra il Presidente e il cittadino. Possono quindi senz'altro essere visti come strumento indiretto di ricerca di canali di consenso con l'opinione pubblica.

Quando il Presidente trasmette una nota ad un altro soggetto istituzionale, che ne è diretto destinatario, si rivolge nel contempo anche alla pubblica opinione che è costantemente informata sia dell'attività di controllo esercitata dal Presidente, sia, di riflesso, della condotta degli altri operatori politici che con lui si rapportano.

Sembrerebbe quindi che la "forza" e l'incisività della *moral suasion* esercitata da Napolitano in luogo dell'esercizio dei poteri formali, sia nella trasparenza del suo operato: inoltre, la pubblicità garantita agli interventi informali consente di evitare il rischio che possa essere opacizzata la necessaria trasparenza del procedimento legislativo.

Se la *moral suasion* così intesa è uno strumento di cui il Capo dello Stato fa uso per dialogare con la società, con le forze politiche, con gli organi istituzionali, non sembra illogico ritenere che sia la naturale evoluzione del potere di esternazione. In un caso e nell'altro, il Capo dello Stato rende noto il proprio

---

<sup>721</sup> Soprattutto nella seconda parte del settennato di Napolitano ed in concomitanza del periodo di crisi politica, istituzionale ed economica, la Presidenza della Repubblica sembra aver assunto un ruolo politico. Così Angelo Panebianco, *Due scenari da evitare*, in *Corriere della Sera*, 11 aprile 2013, secondo cui la Presidenza è "l'unico possibile "luogo" di difesa e di (parziale) stabilizzazione della democrazia rappresentativa. Un ruolo altamente politico, politicissimo, che va molto al di là della pura funzione di garanzia".

pensiero e le proprie osservazioni, anche al fine di incidere sulle scelte di politica legislativa. Inoltre, accanto al fine “espresso”, sia il potere di esternazione che l’uso pubblico della *moral suasion* possono essere letti come strumenti utilizzati dal Capo dello Stato per differenziare dinanzi alla pubblica opinione la responsabilità presidenziale da quella del Governo: lo scopo ultimo a cui tende la pubblicità accordata agli interventi informali sembrerebbe infatti essere quello di difesa dell’autorevolezza e della credibilità del ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica, soprattutto quando lo stesso sembra essere eccessivamente coinvolto nel procedimento legislativo.<sup>722</sup> In conclusione, si può ritenere che la scelta di rendere partecipe l’opinione pubblica dei propri interventi rappresenti per il Capo dello Stato uno strumento che consente di mantenere vitale e rinnovare la propria legittimazione ed allargare la sfera del consenso di cui gode la figura presidenziale.

Un’altra considerazione che arricchisce di un’ulteriore elemento la tesi che si sta portando avanti riguarda il grado di influenza del contesto politico sulla scelta dell’organo presidenziale di accordare una maggiore rilevanza agli strumenti informali.

Si è già riferito delle “degenerazioni” determinate dall’avvento della democrazia maggioritaria sul versante parlamentare della funzione legislativa; si è altresì messo in rilievo come, in aggiunta alle censure di merito, grande parte degli interventi del Presidente Napolitano siano stati diretti alla tutela delle prerogative del Parlamento ed al fine di correggere una prassi che ne ha eccessivamente compromesso la funzione.<sup>723</sup> In quest’ottica trovano una ragione

---

<sup>722</sup> In questo senso, Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit.

<sup>723</sup> Gino Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit. osserva che “Fra le cause che hanno prodotto questo “enlargement of functions”, sta certamente l’inceppamento dei meccanismi di autoregolazione parlamentare, al quale hanno contribuito, per un verso, le innovazioni regolamentari degli anni ’90 e ’90, che hanno segnato il superamento della logica unanimistica sottesa ai

i (pochi) comunicati con cui il Capo dello Stato si è limitato a mostrare il proprio compiacimento per il “disteso e compiuto confronto” tra maggioranza ed opposizione in Parlamento, ritenuto un “precedente significativo” per un’auspicabile evoluzione dei rapporti tra i diversi schieramenti politici<sup>724</sup>.

Con tali interventi il Capo dello Stato ha dato la propria interpretazione di quella che dovrebbe essere la collocazione funzionale del Parlamento ovvero il recupero, nell’ambito dei processi di produzione normativa, della posizione costituzionale dell’organo parlamentare. La particolare cura nel rispetto dell’organo presidenziale traspare anche da un comunicato in cui il Presidente Napolitano, ribadendo di rimanere estraneo alla discussione di un provvedimento, ha precisato “specialmente ove si tratti di proposte di iniziativa parlamentare”<sup>725</sup>. Sembrerebbe quindi che l’attività di *moral suasion* che ha come destinatario il Governo sia diretta a controbilanciare l’assenza di contraddittorio che si ha in Parlamento, per lo meno tutte le volte in cui, attraverso un disinvolto e distorto uso da parte della maggioranza di strumenti procedurali quali l’apposizione della questione di fiducia e la proposizione di maxi-emendamenti, viene di fatto “congelato” il dibattito ed il confronto con le opposizioni. Diversamente, il Capo dello Stato sembrerebbe preferire non intervenire quando le proposte di iniziativa parlamentare fanno il loro corso in quanto non è ravvisabile in questo caso l’esigenza di controbilanciare lo “strapotere” della maggioranza. Si potrebbe quindi ritenere che l’attività di influenza nei confronti del Governo sull’attività normativa consenta di aprire il circuito democratico ad istanze che difficilmente sarebbero ascoltate.

---

*regolamenti del 1971; per altro verso, l’abbandono della regola convenzionale di designazione dei Presidenti di Assemblea...*”

<sup>724</sup> Cfr. i comunicati del 19.02.2010<sup>10</sup> e dell’11.07.2011 in merito rispettivamente all’approvazione della legge di conversione sulla Protezione civile e sulla Manovra finanziaria.

<sup>725</sup> Il riferimento è al comunicato del 19.10.2010, a proposito della proposta di legge costituzionale sulla disciplina dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato .

A questo punto, rilevato come il contesto maggioritario abbia sollecitato un'estensione della funzione di garanzia presidenziale con riferimento al controllo sulle leggi, articolata in massima parte attraverso interventi informali, appare interessante mettere in luce quelli che potrebbero configurarsi come dei limiti della prassi che stiamo esaminando.

*In primis*, ci si potrebbe domandare se, in presenza in maggioranze stabili che si dimostrino indifferenti ai moniti, agli indirizzi, alle sollecitazioni espresse dal garante della Costituzione, la *moral suasion* sostitutiva dei poteri formali non sia sufficiente garanzia di essa. La “cordiale cooperazione” preventiva, infatti, se da un parte consente di impedire espliciti conflitti con il Governo e rendere flessibili i rapporti con gli altri organi costituzionali, dall'altra sembrerebbe tradursi in un affievolimento della neutralità tipica del Capo dello Stato in un sistema parlamentare.<sup>726</sup>

Dinanzi alle critiche sollevate agli interventi preventivi proprio perché sembrerebbero comportare un *vulnus* alla neutralità che si addice al Capo dello Stato, il Presidente Napolitano ha difeso con fermezza il suo ruolo di “magistrato di persuasione” il quale, pur interloquendo nel corso del procedimento legislativo con i soggetti titolari della funzione legislativa, resta estraneo alle scelte politiche e non interferisce nella dialettica politica tra gli opposti schieramenti, né nell’*attività del Parlamento, che rappresenta la*

---

<sup>726</sup> Cfr. Roberto Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (20 ottobre 2008).

Proprio, con riferimento al ruolo neutrale che deve assumere il Capo dello Stato, il Presidente Napolitano nella sua testimonianza alla cerimonia in occasione del centenario della nascita di Norberto Bobbio, il 15 ottobre 2009, ha affermato: “*Quella del Capo dello Stato “potere neutro”, al di sopra delle parti, fuori della mischia politica, non è una finzione, è la garanzia di moderazione e di unità nazionale posta consapevolmente nella nostra Costituzione come in altre dell’Occidente democratico...Per quante tensioni e difficoltà comporti l’adempiere un simile mandato, proseguirò nell’esercizio sereno e fermo dei miei doveri e delle mie prerogative costituzionali*”. Sempre con riferimento ai propri interventi nel corso del procedimento legislativo, il Presidente Napolitano, nel corso dell’incontro con i giornalisti della stampa parlamentare in occasione della cerimonia del “Ventaglio” del 28 luglio 2008 ha precisato: “*E’ solo per richiamare l’attenzione sul rispetto delle regole vigenti che interviene discretamente il Presidente della Repubblica, guardandosi bene dall’interferire nella dialettica parlamentare, dall’assumere un ruolo improprio di colegislatore*”.



*sovranità popolare nell'esercizio della funzione legislativa, fatta salva la facoltà del Presidente di cui all'articolo 74 della Carta*".<sup>727</sup>

Con riferimento ai provvedimenti in cui la cooperazione presidenziale ha rischiato di divenire "compromissione"<sup>728</sup>, il Capo dello Stato si è trovato a rivestire una inedita veste di "colegislatore", assumendo una funzione di primo piano nell'attività di formazione delle leggi, non solo con riferimento al contenuto, ma anche in merito all'opportunità del provvedimento legislativo.<sup>729</sup>

Un ulteriore limite che non può non rilevarsi, anche alla luce dei *cases* sopra esaminati, è rappresentato dal rischio che l'"anticipazione" dell'esercizio del potere presidenziale di controllo nella fase dell'iter legislativo possa comportare quale conseguenza una "menomazione" dell'esercizio dei poteri formali. Si potrebbe in effetti ritenere che nel momento in cui il Capo dello Stato abbia anticipato il controllo nella fase precedente a quella di promulgazione ed il Governo si sia attenuto alle indicazioni presidenziali, non possa, sotto un profilo politico, "riattivare" la sua funzione di garanzia anche successivamente. Questa difficoltà potrebbe spiegare la ragione per cui il Presidente Napolitano ha fatto ricorso a strumenti privi di fondamento costituzionale quali le promulgazioni "dissenzienti" che hanno infranto la rigida

---

<sup>727</sup> "Il mio"- prosegue il Presidente Napolitano - è piuttosto un impegno a valorizzare sempre il profilo e i poteri del Parlamento come istituzione "cardine" della democrazia repubblicana. L'invito a un ampio ascolto dell'opinione pubblica, delle forze sociali, del "paese reale" e alle convergenze o all'avvicinamento delle posizioni, in Parlamento, su scelte di più rilevante portata e valenza, è un dovere che sento come proprio del Presidente della Repubblica quale lo vollero i Costituenti, definendolo "magistrato di persuasione", chiamato a "rappresentare e impersonare l'unità e la continuità nazionale" (Intervento del Presidente della Repubblica alla Cerimonia di consegna del Ventaglio del 23 luglio 2010).

<sup>728</sup> Cfr. Roberto Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, cit.

<sup>729</sup> Si ricordi il recente intervento del Capo dello Stato relativamente alla complessa questione dello stabilimento industriale Ilva: Il Presidente Napolitano ha incontrato il Presidente del Consiglio Monti, precedentemente all'approvazione nella seduta del Consiglio dei Ministri del 30.11.2012 del decreto legge recante "disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale".

alternatività dello schema delineato dagli articoli 73 e 74 Cost. che non prevedono strumenti intermedi rispetto alla promulgazione ed al rinvio.<sup>730</sup>

Da ultimo, una riflessione deve essere condotta avendo riguardo ai riflessi che gli interventi presidenziali in siffatta forma producono sulle minoranze parlamentari. Si è infatti visto come il ruolo accentuato dei poteri presidenziali di controllo nel contesto maggioritario ha avuto origine nell'assenza di un condiviso equilibrio del rapporto tra maggioranza ed opposizione e nell'esigenza di superare o, perlomeno, di porre un freno alle "storture" procedurali nel corso dell'approvazione delle leggi che hanno finito per escludere le opposizioni dal confronto e dal dibattito in Parlamento.

Tuttavia, la prassi che si è richiamato ha dimostrato come gli strumenti informali di cui ha fatto uso il Presidente Napolitano hanno avuto come destinatario il Governo, fatta eccezione per gli inviti rivolti ai Presidenti di Assemblea con riferimento a specifici aspetti della tecnica legislativa. Tuttavia, pur rilevato il fine al quale tende l'intervento presidenziali, non può non rilevarsi come queste "trattative" bilaterali con l'Esecutivo possano condurre ad una ulteriore marginalizzazione delle opposizioni parlamentari dal dibattito parlamentare e, nel complesso, dell'intero organo parlamentare: in effetti le cronache istituzionali confermano che spesso le osservazioni presidenziali sono state recepite dal Governo, a seguito di "negoziati" a cui le Camere non hanno preso parte.

Questa considerazione rappresenta una ulteriore conferma del fatto che il Parlamento sembrerebbe non essere più la sede di confronto politico, del compromesso e del dibattito politico. Quel confronto e quel compromesso che non si rinvergono nelle Aule parlamentari sono sostituiti dagli interventi del

---

<sup>730</sup> Così Gino Scaccia, op.ult.cit.

Capo dello Stato che si trova ad operare in vece dell'opposizione e dell'organo politico Parlamento, anche in una fase antecedente rispetto alla discussione parlamentare.<sup>731</sup>

Da quanto sin qui argomentato, è emersa una tendenza del Capo dello Stato a “co-legiferare”, alimentata dalla debolezza dei governi che non possono permettersi di ignorare i consigli in forma di *moral suasion* presidenziale, per l'urgenza di provvedere imposta dall'agenda politica.<sup>732</sup> Del resto, dalla prassi degli ultimi anni, sembrerebbe configurarsi in capo al Presidente della Repubblica una sorta di “potere di emendamento”: in diverse occasioni, anche con riferimento a provvedimenti di rilevante spessore politico e sociale, il Presidente, contestualmente alla promulgazione, ha impegnato il Governo a recepire, con successivi interventi legislativi, le modifiche “suggerite” dal Capo dello Stato.

Se l'analisi che abbiamo portato avanti ha rilevato un'accentuazione degli interventi presidenziali sulla produzione normativa, non può certo ritenersi che la ragione di siffatta estensione possa essere rinvenuta in un eccesso di protagonismo del Capo dello Stato. Si deve osservare invece come il modo di intendere il proprio ruolo da parte del Presidente Napolitano risponda al contesto politico in cui si è trovato ad operare: le tensioni determinate dal sistema maggioritario sul funzionamento della forma di governo e sui meccanismi di produzione del diritto si sono inevitabilmente riflesse sulla funzione di garanzia del Presidente della Repubblica.

---

<sup>731</sup> Al riguardo, Gaetano Azzariti, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica*: “ Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere”, cit., si pone un interrogativo: “Ma il Presidente deva avallare o contrastare questo declino? Intervenendo ancor prima che l'organo Parlamento si sia espresso, il Presidente favorisce o meno questa tendenza?”.

<sup>732</sup> Cfr., in questo senso, Carlo Fusaro, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in *Annali di diritto costituzionale, La prassi degli organi costituzionali*, p.3.

Quest'ultimo, tutte le volte in cui ha inteso valorizzare la funzione dell'organo parlamentare, si è posto come garante della legittimazione reciproca e della corretta dinamica bipolare in un sistema politico percorso da forti tensioni; nei casi assai frequenti in cui ha invitato il Governo ad apportare modifiche e correzioni ai provvedimenti in corso di approvazione, si è posto invece come garante dei processi decisionali, operando, nel merito, in sostituzione di quel confronto in Parlamento tra maggioranza ed opposizione che l'avvento, ancora incompiuto, del sistema maggioritario non è sembrato più garantire.

Un'ultima riflessione riguarda la posizione del Capo dello Stato nella gestione della fase emergenziale coincisa con gli ultimi due anni di mandato, in cui alla crisi economica e sociale si è affiancata una profonda crisi politico-istituzionale: dall'attivismo presidenziale sia nella formazione del Governo Monti sia, successivamente, nelle scelte di politica legislativa, può desumersi che la funzione di garanzia presidenziale si sia estesa sino a ricomprendere anche interventi di natura politica.

Non può mettersi in dubbio che gli interventi del Presidente Napolitano, non solo tesi a controllare l'attività del Governo, ma anche finalizzati ad ispirare le iniziative legislative, abbiano comportato una sovraesposizione ed un'esaltazione della figura presidenziale; altrettanto vero è che il Presidente, anche in questa fase, non si è mai posto in funzione oppositiva e di delegittimazione del sistema di democrazia rappresentativa, pur evidenziandone i limiti e le "storture".

In conclusione, a mio avviso, alla luce dell'esperienza trascorsa, se si esclude la straordinaria esperienza del governo Monti, il ruolo che si sta delineando nel caso in cui venisse confermata anche nei prossimi anni la linea di tendenza tracciata dalla prassi dei Presidenti Ciampi e Napolitano, è quello di un

“contropotere” rispetto all’asse maggioranza parlamentare- Governo- Presidente del Consiglio- leader di coalizione: con tale termine deve intendersi un Presidente estraneo al circuito della politica e delle determinazioni dei fini politici ed istituzionali, in funzione di garanzia attiva del rispetto degli equilibri costituzionali da parte di tutti gli altri soggetti dell’ordinamento e in modo particolare di quei soggetti a cui compete il diverso ruolo di determinazione della politica nazionale.<sup>733</sup>

In effetti, pur nella prospettiva dell’evoluzione del contesto politico che, potrebbe, d’altronde, essere sollecitato in maniera significativa dall’approvazione di una nuova legge elettorale, la funzione presidenziale di garanzia, appare potenziata anche in ragione della progressiva perdita di legittimazione di altre istituzioni e con la formazione di un’opinione pubblica fortemente critica nei confronti dei partiti e delle istituzioni rappresentative.

Da ultimo, una conferma della vitalità della funzione presidenziale di garanzia è operata dalla già richiamata Sentenza della Corte costituzionale n.1/2013 in cui il giudice delle leggi ha fornito una lettura chiara e definitiva del ruolo presidenziale nel nostro ordinamento: al di fuori dei poteri tradizionali, ma organo di stimolo e di indirizzo diretto ai titolari degli organi che devono assumere decisioni, senza mai sostituirsi a questi.

La Corte ha ricavato la conclusione che le attribuzioni del Capo dello Stato non implicano il potere di adottare decisioni di merito su specifiche materie, bensì gli attribuiscono *“gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a*

---

<sup>733</sup> D’altronde lo stesso Presidente Napolitano, nel corso del suo mandato, ha in più occasioni fornito del proprio ruolo costituzionale la medesima lettura di “potere neutro già condivisa dal Presidente Ruini durante i lavori dell’Assemblea costituente. In particolare, nel corso della lezione alla prima edizione di Biennale Democrazia (Torino, 22 aprile 2009) il Presidente Napolitano ha affermato: *“Ho evocato – ed è di certo tra gli istituti non sacrificabili- la distinzione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario); e mi sia permesso di richiamare anche il riconoscimento del Capo dello Stato come “potere neutro”, secondo il principio che, enunciato da Benjamin Constant due secoli fa, ispirò ancora i nostri padri Costituenti nel disegnare la figura del Presidente della Repubblica”*.

*svolgere correttamente le proprie funzioni*”<sup>734</sup>: appare quasi una giustificazione all’esaltazione del ruolo presidenziale durante i periodi di crisi.

Sembrerebbe, inoltre, che la Corte abbia volutamente fornito una chiave di lettura agli studiosi che, soprattutto negli ultimi anni, dinanzi alla sovraesposizione della figura presidenziale, determinata da contingenti ragioni politiche ed istituzionali, hanno rilevato una evoluzione del ruolo del Capo dello Stato, più vicino a quello di organo governante che interviene nel dibattito politico, concorrendo con un proprio indirizzo presidenziale, alla determinazione, dell’indirizzo politico, che non ad un organo *super partes*, come è quello delineato dalla Costituzione.<sup>735</sup>

---

<sup>734</sup> Cfr. sentenza n. 1 del 15 gennaio 2013, punto 8.2. del considerato in diritto, che evidentemente evoca la teoria sul Capo dello Stato ideata da Constant.

<sup>735</sup> Si ricordi, ad esempio, la lettura del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema maggioritario fornita da Carlo Fusaro, *Un Presidente contropotere di influenza*, in *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Giappichelli, Torino, 2010, pp.183-206.

## INDICE GENERALE DEGLI AUTORI E DELLE OPERE CITATE

Aa. Vv., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche della Luiss Guido Carli, Aracne Editrice, Roma, 2011

Allegretti Umberto, *Presidenza della Repubblica, Governo e Parlamento: la discussione sulle "forme della democrazia"*, in *Politica del diritto*, 1/1993, pp. 107-119

Alosi Benedetta, *Osservazioni sul potere presidenziale di rinvio*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985

Azzariti Gaetano, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappicchelli Editore, Torino, 2000

Azzariti Gaetano, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 3/1992, pp. 3-19

Azzariti Gaetano, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò di cui non si può parlare, si deve tacere"*, in *Giurisprudenza costituzionale* 5/2009, pp. 3999-4014

Baldassarre Antonio e Mezzanotte Carlo, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Saggi tascabili Laterza, Roma-Bari, 1985

Baldassarre Antonio e Mezzanotte Carlo, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/1985, pp. 5-29

Baldassarre Antonio e Mezzanotte Carlo, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo* in AA.VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985

Baldassarre Antonio, (voce) *Capo dello Stato* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol.II, Utet, Torino, 1991, pp. 477-489

Baldassarre Antonio, “*Fase di transizione*” o *mutamento del sistema?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1981, pp. 329-333

Baldassarre Antonio, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di Giuliano Amato e Augusto Barbera, Il Mulino, Bologna, 1997

Baldassarre Antonio, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2011, pp. 5-7

Barile Paolo, *Il settennato di Pertini*, in *Nuova Antologia*, luglio/settembre 1985, p.95

Barile Paolo, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 318-325

Barile Paolo, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967

Barile Paolo, *La prassi di Pertini*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1981, pp. 365-375

Benvenuti Feliciano, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, pp. 377-395



Bin Roberto, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (20 ottobre 2008)

Biondi Francesca, *Legge “Gasparri” e rinvio presidenziale: un messaggio “sibillino” e un legislatore “furbo”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (28 maggio 2004)

Biscaretti di Ruffia Paolo, *Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1964, pp. 3-19

Bozzi Aldo, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1958, pp. 739-773

Bucalo Maria Esmeralda, *L’“anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell’epoca del maggioritario*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

Buratti Andrea, *Il Presidente della Repubblica rinvia alle Camere una legge di conversione di un decreto-legge disomogeneo e privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Buratti Andrea, *Veti presidenziali*, Carocci Editore, Roma, 2012

Cacace Edmondo, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni Costituzionali* 2/2008, pp. 301-318

Calzolaio Simone, *Il rinvio del Presidente Napolitano sull’arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010, pp. 414-418

Calzolaio Simone, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2006, pp. 853-900

Camerlengo Quirino, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2010, pp. 35-58

Capano Giliberto e Giuliani Marco, *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamenti*, Il Mulino, Bologna, 2001

Caporali Giancarlo, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Giappichelli Editore, Torino, 2000

Capotosti Piero Alberto, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1980, p. 47-62

Caravita di Toritto Beniamino, *Una vicenda piccola, una questione importante: alcune riflessioni in ordine ad un recente rinvio presidenziale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (15 novembre 2002)

Carbonaro Salvatore, *L'incidenza delle attribuzioni presidenziali in relazione alle funzioni legislative e giurisdizionali*, in *Studi politici*, 1958, pp. 45-108

Cardone Andrea, *La Presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Democrazia e diritto*, 3/2004, pp. 181-206

Carlassare Lorenza, *Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica*. Convegno annuale dell'Associazione dei Costituzionalisti, Palermo, 8-10 novembre 2001, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Carlassarre Lorenza, *Il Presidente della Repubblica: la prassi recente*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 16, Seminario 2005, Torino, Giappichelli, 2005, pp.15-28

Carlassarre Lorenza, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 4/2005, pp. 44-56

Paolo Carnevale e Daniele Chinni , *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. Decreto Milleproroghe*, in *Rivista Aic*, 2/2011 (19 aprile 2011)

Carnevale Paolo, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2004, pp. 267-300

Carnevale Paolo, *La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista. La legge n. 124/2008 e le sue vicende: appunti per un'analisi*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2009, pp.773-778

Carnevale Paolo, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, pp. 385-426

Casini Pierferdinando, *Adeguare le istituzioni al sistema maggioritario*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2003, pp. 225-229

Castorina Emilio, *Considerazioni sulla prorogatio delle Camere sciolte e fondamento dell'ultrattività del rinvio presidenziale nei lavori della nuova legislatura*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 3/1993, pp. 495-528

Celotto Alfonso, *Un rinvio rigoroso ma...laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/2002, pp. 809-824

Cheli Enzo, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 301-316

Cheli Enzo, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale: l'esperienza italiana*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1983, pp. 361-385

Cheli Enzo, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/1985, pp. 29-45

Chessa Omar, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene Editore, Napoli, 2010

Chessa Omar, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in *Diritto e storia*, 9/2010

Chiappetti Achille, *Presidente della Repubblica ed evoluzione istituzionale*, in *La Costituzione ritrovata*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 119-146

Chimenti Anna, *Il rinvio della legge "Gasparri": un nuovo testo gravato da un vecchio vizio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (21 gennaio 2004)

Carlo Chimenti, *Anatomia della XIV legislatura. Cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Giappichelli, Torino, 2006

Chimenti Carlo, *Il Presidente della Repubblica nel parlamentarismo maggioritario*, in *Nomos*, 1/2002, pp. 45-51

Chimenti Carlo, *Il rapporto Parlamento-Governo nelle legislature repubblicane*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 3/1992, pp. 3-12

Chimenti Carlo, *In margine al rinvio presidenziale del nuovo ordinamento giudiziario*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (11 gennaio 2005)

Chimenti Carlo, *L' "equidistanza" presidenziale nelle esternazioni di Ciampi*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2001, pp. 612-614

Chimenti Carlo, *Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviato dal Presidente della Repubblica*, in *Studi per il XX anniversario dell'*

*Assemblea Costituente*, vol. 4, Aspetti del sistema costituzionale, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 135-206

Chimenti Carlo, *Parlamentarismo maggioritario e garanzia presidenziali*, in *Nomos*, 2/2003, pp. 17-26

Chimenti Carlo, *Presidenza Ciampi. Luci e ombre di un settennato*, in *Nomos*, 3/2005, pp. 15-23

Chimenti Carlo, *Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (13 luglio 2003)

Chinni Daniele, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dal Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2010, pp. 1921-1953

Ciaurro Gian Franco e Posteraro Francesco, *Decreto legge e legge di conversione*, in *Decreto legge e suoi aspetti problematici*, dalle esercitazioni tenutesi nell'a.a. 1979/1980, Università degli Studi di Roma, pp. 109-157

Ciaurro Gian Franco, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/1996, pp. 805-833

Cicconetti Stefano Maria, (voce) *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 101-125

Cicconetti Stefano Maria, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e società*, 1/1980, pp. 559-570

Cicconetti Stefano Maria, *Il potere di ritiro nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1965, pp. 381-419

Cicconetti Stefano Maria, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio delle legge alle Camere*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4/2002, pp. 3097-3104

Corso Mario, *Sul rinvio alle Camere di una legge di conversione di un decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/1987, pp. 109-117

Cuocolo Fausto, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1955

Cuocolo Fausto, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1959, p. 70

Cuocolo Fausto, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milano, 1971.

Cuocolo Lorenzo, *I maxi emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2004, pp. 4753

Cuocolo Lorenzo, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (7 gennaio 2005)

D'Aloia Antonio, *Il rinvio alle Camere della riforma dell'ordinamento giudiziario: note a prima lettura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (20 dicembre 2004)

D'Amico Giacomo, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (14 maggio 2002)

D'Amico Giacomo, *Ripensando al controllo parlamentare sulle leggi in sede di promulgazione (a proposito di una nota del Quirinale)*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2002, p. 265-290

D'Andrea Antonio, *La Corte chiarirà (salvo ripensamenti) le ragioni dell'incostituzionalità del "lodo Schifani" decidendo sul "lodo Alfano"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 luglio 2009

D'Onofrio Francesco, *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985

D'Orazio Giustino, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia?*, Maggioli, Rimini, 1985

De Cesare Claudio, *La comunicazione nel sistema politico-istituzionale*, Edizioni Tassinari, Firenze, 2004

De Cesare Claudio, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne Editrice, Roma, 2011, pp. 15-43

De Cesaris Anna Maria, *La figura del Presidente della Repubblica. Linee evolutive*, Morlacchi Editore, Perugia, 2003

De Fiore Claudio, *Il Presidente della discordia*, in *Democrazia e diritti*, 4/1991, pp. 217-262

De Fiore Claudio, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, in *Democrazia e diritti*, 3/1995, pp. 291-339

De Fiore Claudio, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/2003, pp. 171-220

De Marco Andrea, *Il potere di rinvio alle Camere: un'interpretazione evolutiva*, in *Il Filangieri*, 2-4/2005, pp. 183-249

De Micheli Chiara, *Parlamento e Governo nel processo legislativo della transizione italiana: conflitto o consociazione?*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 10/1999, pp. 137-143

Di Giovine Alfonso, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997

Dickmann Renzo, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione degli atti legislativi*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2009, pp.1101- 1118

Dickmann Renzo, *Note su alcuni recenti interventi presidenziali riferiti a procedimenti parlamentari di esame di atti legislativi del Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (9 marzo 2011)

Dickmann Renzo, *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2010

Dimora Flavia, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1991

Dogliani Mario, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica* In: *Il Presidente della Repubblica - a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi*, Il Mulino, Bologna, 1997

Luigi Einaudi, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla presidenza della Repubblica italiana*, in *Nuova antologia*, 1956, pp.63-76

Einaudi Luigi, *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi Editore, Torino, 1956

Einaudi Luigi, *Prediche inutili*, Einaudi Editore, 1974



Elia Leopoldo, *Le prospettive dell'assetto costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (18 febbraio 2002)

Esposito Carlo, (voce) *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 224-246

Esposito Carlo, (voce) *Decreto legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 831-867

Esposito Mario, *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del governo Monti*, in *Alla ricerca del buongoverno. Percorsi costituzionali*, Cedam, Padova, 2012, pp. 25-42

Esposito Mario, *Il rinvio alle Camere della legge Gasparri e la storia dimenticata del potere presidenziale di autorizzazione*, in [www.eius.it](http://www.eius.it) (22 dicembre 2003)

Esposito Mario, *L'art. 87, co. 4 Cost. e la teoria degli atti costituzionali*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 261-287

Fagiolo Giovanni, *La Costituzione della Repubblica italiana: l'iter parlamentare articolo per articolo*, Logos, Roma, 1992, pp. 925-952

Falzea Paolo, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano, 2000

Ferrara Giovanni, *Il rinvio delle leggi alle Camere prorogate*, Giuffrè, Milano, 1964

Fiorillo Mario, *Il Capo dello Stato*, Editori Laterza, Bari, 2003

Fiorillo Valeria, *Sul rinvio presidenziale di una legge da parte del Presidente della Repubblica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Fusaro Carlo, *È ancora possibile rappresentare l'unità nazionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (8 ottobre 2002)

Fusaro Carlo, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in *Annali di diritto costituzionale, La prassi degli organi costituzionali*, Bonomia University Press, Bologna, 2008, pp.23-49

Fusaro Carlo, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003

Fusaro Carlo, *La formazione del Governo Monti*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, pp.391-394

Fusaro Carlo, *Sempre più difficile fare il Presidente (della Repubblica). Risposta a Carlo Chimenti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (15 luglio 2003)

Fusaro Carlo, *Un Presidente contropotere di influenza*, in *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Giappichelli, Torino, 2010, pp.183-206

Galeotti Serio e Pezzini Barbara, (voce) *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol.XI, Utet, Torino, 1991, pp. 417-489

Galeotti Serio, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957

Galeotti Serio, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in *Diritto e società*, 1/1985, pp. 195-215

Galeotti Serio, *Il rinvio presidenziale di una legge (articolo 74 Cost.) (Spunti ricostruttivi e critici)*, in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell' autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992

Galeotti Serio, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio Editoriale della Università Cattolica, Milano, 1949

Galeotti Serio, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo (nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione)*, in *Diritto e società*, 3/1979, pp. 469-473

Galeotti Serio, *Presidente della Repubblica e transizione costituzionale*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol II, Mucchi Editore, Modena, 1996

Galliani Davide, *I giuristi ed il ruolo del Capo dello Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (15 luglio 2011)

Galliani Davide, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Egea Editore, Milano, 2012

Galliani Davide, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Giuffrè, Milano, 2011

Galliani Davide, *Decreto legge e legge di conversione stretti nella tenaglia della Consulta e del Quirinale*, in *Studium iuris*, 7-8/2012, pp. 802-811

Giuffrè Felice e Ida Angela Nicotra, *Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Giappichelli Editore, Torino, 2012

Gorlani Mario, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012

Grisolia M.Cristina, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene Editore, Napoli, 2004, pp.1103-1141

Grisolia M.Cristina, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassarre*, vol. II, Jovene, Napoli, 2009, pp. 569-596

Grisolia M.Cristina, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1992, pp. 215-246

Grisolia M.Cristina, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (5 febbraio 2013)

Grisolia M.Cristina, *Nuove problematiche sul potere presidenziale di rinvio delle leggi*, in *Associazione degli studi e delle ricerche parlamentari (Quaderno)*, 15/2004, pp. 109-121

Grisolia M.Cristina, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986

Grisolia M.Cristina, *Sul rinvio della "Legge Gasparri"*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2004, pp. 371-375

Grottanelli Dè Santi Giovanni, *Articolo 73-74 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca. Zanichelli, Bologna, 1985, pp. 186-238

Guarino Giuseppe, *Il presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1951, pp. 957-962

Guiglia Giovanni, *Ancora un intervento del Presidente della Repubblica in tema di decreti-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1989, pp. 546-549

Guiglia Giovanni, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Giappichelli Editore, Torino, 1991

Labriola Silvano (a cura di), *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Cedam, Padova, 2000

Labriola Silvano, *Il Governo ed alcune sue funzioni*, Cedam, Padova, 1981

Labriola Silvano, *Il Presidente della Repubblica*, Cedam, Padova, 1986

Labriola Silvano, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)* in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. 3, Jovene, Napoli, 2004, pp. 1211-141

Labriola Silvano, *Presidente della Repubblica, struttura di governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 2/1985, pp. 352-359

Lippolis Vincenzo, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti-legge*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/1989, pp. 535-545

Lippolis Vincenzo, Salerno Giulio M., *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013

Lorello Laura, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, 1/2005, pp. 327-348

Luciani Massimo, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997

Luciani Massimo, *L'emanazione presidenziale dei decreti legge (spunti a partire dal caso Englaro)*, Relazione per il Seminario di Astrid su "Il potere, le regole, i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro", Roma, 5 marzo 2009

Lucifredi Pier Giorgio, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in AA.VV., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985

Lupo Nicola, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2001, pp.362-364

Maccabiani Nadia, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 luglio 2010)

Maccabiani Nadia, *Il ruolo del Presidente della Repubblica a fronte delle difficoltà interne alle maggioranze parlamentari di centro-sinistra e di centro-destra durante la XV e la XVI legislatura*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (18 gennaio 2011)

Maccabiani Nadia, *La “difesa” della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (3 maggio 2011)

Maccabiani Nadia, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (8 aprile 2002)

Malesardi Paolo, *Il rinvio alle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*. Roma, Camera di Deputati, Segreteria Generale, 1987, pp. 457-513

Manetti Michela, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della repubblica tra diritto e storia*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, pp.179-218

Manetti Michela, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, Relazione al Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, p. 19

Manfrellotti Raffaele, *Le funzioni costituzionali del Capo dello Stato nell'esperienza del sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Editore, Napoli, 2008, pp. 1205-1224

Manzari Giuseppe, *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 2/1985, pp. 411-423

Manzella Andrea, *Camere sciolte e rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1992, pp. 313-317

Manzella Andrea, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003

Merlini Stefano, *Riflessioni su un intervento atipico del Capo dello Stato*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/1985, pp. 566-575

Meschini Pietro, *Presidente della Repubblica e transizione costituzionale*, in *Studi Parlamentari*, 1/1996, pp. 27-37

Modugno Franco, *La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista. Introduzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2009, pp. 767-773

Morrone Andrea, *Il "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in *L'apprendimento della Costituzione (1947-1957)*, Edizione Franco Angeli, Milano, 1999

Mortati Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976

Motzo Giovanni, *I poteri del Presidente della Repubblica. Il rinvio delle leggi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 3/1992, pp. 21-33

Motzo Giovanni, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 1/1957, pp. 19-81

Nocilla Damiano (a cura di), *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1992

Olimpieri Paolo, *Il messaggio del Presidente della Repubblica sul pluralismo e l'imparzialità dell'informazione. Brevi considerazioni "a caldo"*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (25 luglio 2002)

Onida Valerio, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti- legge*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (9 febbraio 2009)

Onida Valerio, *Il mito delle riforme costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (29 novembre 2003)

Onida Valerio, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1992, pp. 165-190

Onida Valerio, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1981, pp. 12-14

Pace Alessandro, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, vol 2<sup>a</sup>, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 1257-1284

Pace Alessandro, *Legge Gasparri e Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2004, pp. 849-890

Pace Alessandro, *Per una lettura "in controluce" del messaggio presidenziale su pluralismo e imparzialità dell'informazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2/2002, pp. 2337-2343

Paladin Livio, (voce) *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 165-242

Paladin Livio, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1982, pp. 309-327



Pasquino Gianfranco, *La presidenza Ciampi, in Politica in Italia, i fatti dell'anno e le interpretazioni*" (a cura di Jean Blondel e Paolo Segatti), Il Mulino, Bologna, 2003

Pellizzone Irene, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011

Pellizzone Irene, *Il potere di rinvio come istanza di riflessione*, in *Quaderni regionali: rivista trimestrale di studi e documentazione*, 2/2010, pp. 589-605

Pergolesi Ferruccio, *Le funzioni del Presidente della Repubblica*, in *Civitas*, 5/1955, p. 13

Piccione Daniele, *Il primo messaggio di rinvio di legge alle Camere da parte del Presidente Napolitano : l'art. 74, comma 1, Cost., tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2010, pp. 975-985

Piergigli Valeria, *La prassi degli interventi e del potere di esternazione del Capo dello stato nei primi due anni della Presidenza Cossiga*, in *Diritto e società*, 3/1987, pp. 492-509

Piergigli Valeria, *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme*, in *Diritto e società*, 3/1993, pp. 415-471

Pizzorusso Alessandro, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, 2/1981, pp. 301-318

Predieri Alberto, *Appunti sul potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi*, in *Studi senesi*, 3/1958, pp. 279-327

Pugiotto Andrea, *"Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2004, pp.255-280

Pugiotto Andrea, *La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista. Letture e riletture della sentenza costituzionale n. 24/2004*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2009, pp. 778-782

Rescigno Giuseppe Ugo, *Il Presidente della Repubblica: art. 87*, in *Comm.Cost., Il Foro Italiano*, Roma, 1978, pp. 200 e ss

Rescigno Giuseppe Ugo, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Politica del Diritto*, 4/2010, pp. 699-716

Romboli Roberto, *Il rinvio delle leggi*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) (18 gennaio 2011)

Romboli Roberto, *La legge sugli incentivi (l. n. 73 del 2010) : una promulgazione con monito*, in *Il foro italiano*, 6/2010, pp. 190-192

Romboli Roberto, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997

Romei Marcello, *Il Presidente della Repubblica in Italia: interpretazioni giuridiche e disegni politici*, in *Queste istituzioni*, 5/1975, pp.1-18

Rosati Domenico, *Ma quanto vale una legge al Parlamento se il rinvio diventa veto?*, in *La Discussione*, 11/1992, p.10

Rossi Emanuele, *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2010, pp.820-823

Ruggeri Antonio (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), Giappichelli, Torino, 2011

Ruggeri Antonio, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio delle legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (19 novembre 2002)

Ruggeri Antonio, *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997

Ruggeri Antonio, *Verso una prassi di legge promulgate con "motivazione"... contraria?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (1 luglio 2002)

Ruggeri, Antonio, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), (24 luglio 2009)

Sacco Francesco, *La legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e il "conflitto tra doveri" del Presidente della Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (29 marzo 2005)

Sacco Francesco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni di mandato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2004, pp. 2149-2180

Sacco Francesco, *Note sulla responsabilità politica del presidente della repubblica*, in *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità* (a cura di Gaetano Azzariti), Quaderni del Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale, Università degli Studi di Roma, Giappichelli, Torino, 2005

Salerno Giulio M., *Osservazioni in tema di esternazioni del Presidente della Repubblica*, in *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2004

Salerno Giulio M., *“Preoccupazioni e sollecitazioni” del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/2009, pp. 755-783

Salerno Giulio M., (voce) *“Presidente della Repubblica”* in *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol.V, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 4448-4459

Salerno Giulio M., *Presidente della Repubblica: evoluzione, criticità, prospettive*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 3275-3292

Sbrescia Vincenzo, *Il Capo dello Stato, il grande moderatore e regolatore dei poteri dello stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (25 luglio 2011)

Scaccia Gino, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo* (Atti di un convegno, Roma, 26 novembre 2010), Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche Luiss Guido Carli, Aracne Editrice, 2011, pp.123-180

Scagliarini Simone, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, 1/2005, pp. 265-290

Serges Giovanni, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2009, pp.469-484

Sicardi Stefano, *Maggioranza e Opposizione nella lunga ed incompiuta transizione italiana*. Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Palermo, 8-10/11 2001, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Silvestri Gaetano (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984)*, Giuffrè, Milano, 1985

Silvestri Gaetano, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al Governo delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1985, pp. 47-57

Simoncini Andrea, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, pp. 613-615

Spadaro Antonino, *La Corte "giudice" (immaginario?) dei reati presidenziali*, in *Atti del Convegno su Giudici e Giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte* (Cagliari, 24-25 maggio 1996), Giappichelli, Torino, 1997

Spadaro Antonino, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Politica del diritto*, 2/1993, pp. 219-235

Sperti Angioletta, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (22 febbraio 2013)

Sperti Angioletta, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzioni e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010

Sperti Angioletta, *Sul comunicato della Presidenza della Repubblica che ribadisce le ragioni della promulgazione del "lodo Alfano"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (22 maggio 2009)

Staiano Sergio, *Una storia intricata. Il controllo presidenziale sulla disciplina anticrisi*. Su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (26 agosto 2009)

Stammati Sergio, *Fra legalità e opportunità costituzionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (28 luglio 2009)

Tanda Anton Paolo, *Dizionario parlamentare*, Editore Colombo, Roma, 1998

Tarchi Rolando, *Incompetenza legislativa del Governo, interposizione del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1988, p. 941-978

Tebaldi Mauro, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2005

Teresi Francesco, *Appunti sul controllo presidenziale degli atti normativi*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999

Tivelli Luigi, *Il rinvio alle camere dei testi legislativi per la mancanza di copertura finanziaria*, in *Parlamento*, 1/1988, p. 32

Traversa Silvio, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rassegna Parlamentare* 2/2011, pp. 229-243

Trivelli Alessia, *La comunicazione politica del Presidente della Repubblica in Italia*, in *Sociologia: rivista quadrimestrale di scienze storiche e sociali*, 1/2000, pp. 73-84

Vassallo Salvatore, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di Stefano Ceccanti e Salvatore Vassallo, Il Mulino, Bologna, 2004

Vassallo Salvatore, *Una riforma per chiudere la transizione. Relazione alla commissione Affari Costituzionali della Camera sul progetto di riforma costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (23 giugno 2004)

Vigiani Mario, *Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario con particolare riferimento alla presidenza Ciampi*, in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma* (a cura di Massimo Siclari), Aracne Editrice, Roma, 2008, pp. 345-380.

Vipiana Patrizia, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Cedam, Padova, 2012

Vipiana Patrizia, *Riflessioni sul potere del Presidente della Repubblica previsto dall'articolo 87,4°co., Cost.*, in *Amministrazione e politica*, 1/1991, pp. 63-130

Volpi Mauro, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)